

Der Ostseerat

Dissertation
zur Erlangung des Grades eines Doktors der Rechte
der Juristischen Fakultät
der Universität Augsburg

vorgelegt von
Matthias H. Voelkel
aus Frankfurt am Main

2008

Erstgutachter:
Zweigutachter:

Prof. Dr. Christoph Vedder
PD Hans-Peter Folz

Tag der mündlichen Prüfung:

2. Juni 2008

Meiner Mutter in Liebe und Dankbarkeit

Inhaltsverzeichnis

A. Einleitung

- I. Die Gründe für eine Untersuchung des Ostseerats
- II. Der Aufbau der Untersuchung

B. Der Ostseeraum

- I. Die Charakteristika des Ostseeraums
 - 1. Die wirtschaftliche und politische Dynamik des Ostseeraums
 - 2. Die starke Vernetzung innerhalb des Ostseeraums
- II. Das Engagement der Europäischen Union im Ostseeraum
 - 1. Die Entwicklung des Politikkonzepts der Nördlichen Dimension durch die EU
 - 2. Ziel und Ausgestaltung der Nördlichen Dimension
 - 3. Das Engagement der EU im Ostseerat als ein wesentlicher Bestandteil der Nördlichen Dimension

C. Der Ostseerat im Überblick

- I. Die Geschichte des Ostseerats
- II. Die Aufgaben des Ostseerats
- III. Die Tätigkeitsfelder des Ostseerats
- IV. Die Mitglieder des Ostseerats
- V. Der institutionelle Aufbau des Ostseerats

D. Der rechtliche Charakter des Gründungsdokuments des Ostseerats

- I. Die Sichtweise der Verwaltung des Ostseerats
- II. Die Sichtweise der politikwissenschaftlichen Literatur
- III. Die Notwendigkeit einer eingehenden Untersuchung des rechtlichen Charakters der Kopenhagener Erklärung
- IV. Die Frage nach dem Ausdruck rechtlichen Bindungswillens als entscheidendes Kriterium
 - 1. Der Wortlaut der Kopenhagener Erklärung und der Gründungssatzung
 - 2. Die politisch-historischen Gesamtumstände beim Abschluss der Kopenhagener Erklärung
- V. Zusammenfassung: Die Kopenhagener Erklärung als bloße politische Absichtserklärung

E. Die Beteiligung der Europäischen Kommission an der Gründung des Ostseerats

- I. Die herrschende Unsicherheit über die Rolle des Vertreters der Kommission bei der Ostseeratsgründung
- II. Die unterschiedlichen Schilderungen der Rolle des Vertreters der Kommission bei der Ostseeratsgründung
 - 1. Die Schilderung der Rolle des Vertreters der Kommission in der Kopenhagener Erklärung
 - 2. Die abweichende Schilderung der Rolle des Vertreters der Kommission in der Gründungssatzung
 - 3. Mögliche Gründe für die unterschiedlichen Schilderungen
 - a. Die Unwichtigkeit formaler Fragen auf der Gründungskonferenz
 - b. Das Fehlen eines Mandats der Kommission zur Gründung des Ostseerats
 - 4. Die Unmöglichkeit einer Aussage über die Rolle des Vertreters der Kommission auf Grundlage der unterschiedlichen Schilderungen
- III. Die Notwendigkeit einer eigenständigen Bewertung des Geschehens auf der Gründungskonferenz
 - 1. Das Verhalten des Vertreters der Kommission aus Sicht eines objektiven Beobachters als entscheidender Maßstab
 - 2. Die Mitunterzeichnung der Kopenhagener Erklärung durch den Vertreter der Kommission
- IV. Zusammenfassung: Die Beteiligung des Vertreters der Kommission an der Gründung des Ostseerats

F. Der Status der Europäischen Kommission im Ostseerat

- I. Die herrschende Unklarheit über den Status der Kommission im Ostseerat
- II. Die getrennte Untersuchung des formalen Status, der Rechte und Pflichten sowie des Auftretens der Kommission im Ostseerat
 - 1. Der formale Status der Kommission im Ostseerat
 - 2. Die Rechte und Pflichten der Kommission im Ostseerat
 - a. Die fehlende Beteiligung der Kommission an der Finanzierung des Ostseerats
 - b. Der Ausschluss der Kommission von der Übernahme des Ostseeratsvorsitzes
 - c. Die Vertretung der Kommission in den Gremien des Ostseerats und ihre Einflussmöglichkeiten auf seine Entscheidungsfindung
 - d. Zusammenfassung: Die einem Mitglied weitgehend entsprechenden Rechte und Pflichten der Kommission im Ostseerat
 - 3. Das Auftreten der Vertreter der Kommission im Ostseerat
 - a. Die Präsenz der Kommissionsvertreter in den Gremien des Ostseerats
 - b. Die Wahrnehmung des Auftretens der Kommissionsvertreter in den Gremien des Ostseerats
 - c. Das Selbstverständnis der Kommission ihren Status im Ostseerat betreffend
 - d. Zusammenfassung: Das einem Mitglied nicht entsprechende Auftreten der Kommission im Ostseerat

G. Die Gremien des Ostseerats

- I. Die für den institutionellen Aufbau des Ostseerats entscheidenden Dokumente
- II. Der Rat der Außenminister
 1. Die weit reichenden Kompetenzen des Rats der Außenminister
 2. Die Bezeichnung als „Rat der Außenminister“
 3. Die Zusammensetzung des Rats der Außenminister
 - a. Die Mitgliedschaft eines Vertreters der Europäischen Kommission im Rat der Außenminister
 - b. Die Frage nach dem Status des Repräsentanten der EU-Ratspräsidentschaft im Rat der Außenminister
 - aa. Die Teilnahme eines Repräsentanten der EU-Ratspräsidentschaft an zahlreichen Treffen des Rats der Außenminister
 - bb. Die uneinheitliche Darstellung des Status des Repräsentanten der EU-Ratspräsidentschaft im Rat der Außenminister
 - cc. Die Nichtmitgliedschaft des Repräsentanten der EU-Ratspräsidentschaft im Rat der Außenminister
- III. Der Ostseeratsvorsitz
- IV. Die Troika
 1. Die Troika als Garant für die Kontinuität der Arbeit des Ostseerats
 2. Die Etablierung der Troika als Ausdruck der frühen institutionellen Verfestigung des Ostseerats
- V. Der Ausschuss Hoher Beamter
 1. Die Besetzung des AHB mit Beamten der Mitgliedsstaaten und der Europäischen Kommission
 2. Die Aufgaben des AHB und sein Verhältnis zum Ostseeratsvorsitz
- VI. Das Ostseeratssekretariat
 1. Die Gründung des Ostseeratssekretariats und die Rolle der Europäischen Kommission dabei
 2. Die Rechtsfähigkeit des Ostseeratssekretariats
 - a. Die Rechtsfähigkeit des Ostseeratssekretariats in der nationalen Rechtsordnung Schwedens
 - b. Die Völkerrechtsfähigkeit des Ostseeratssekretariats
 3. Die Mitarbeiter des Ostseeratssekretariats
 - a. Die Mitarbeiter des Ostseeratssekretariats als Mitarbeiter des Ostseerats selbst und nicht der Mitgliedsstaaten
 - b. Privilegien und Immunität der Mitarbeiter des Ostseeratssekretariats
 4. Das Ostseeratssekretariat als bloße Verwaltungseinheit
 - a. Die überwiegend administrativen Kompetenzen des Ostseeratssekretariats
 - b. Der Direktor des Ostseeratssekretariats als bloßer Verwaltungschef
- VII. Die Arbeitsgruppen des Ostseerats

H. Die ehemaligen Gremien des Ostseerats

I. Die Euro-Fakultät

1. Die Gründung und spätere Schließung der Euro-Fakultät
2. Die Frage nach der Rechtsfähigkeit der Euro-Fakultät
 - a. Indizien für eine Ausstattung der Euro-Fakultät mit Völkerrechtsfähigkeit
 - b. Indizien für eine Ausstattung der Euro-Fakultät mit Rechtsfähigkeit in den Rechtsordnungen ihrer Sitzstaaten
 - c. Die fehlende Ausstattung der Euro-Fakultät mit Völkerrechtsfähigkeit und Rechtsfähigkeit in den Rechtsordnungen ihrer Sitzstaaten

II. Der Kommissar des Ostseerats

1. Das Mandat des Kommissars
 - a. Die Aufgaben des Kommissars
 - b. Die relativ weit reichenden Befugnisse des Kommissars gegenüber den Mitgliedsstaaten
2. Die Frage nach der Völkerrechtsfähigkeit des Kommissars
 - a. Die Unabhängigkeit des Kommissars gegenüber den Mitgliedsstaaten
 - b. Der fehlende Völkerrechtsfähigkeit des Kommissars

I. Mit dem Ostseerat institutionell verbundene Gremien sowie die Beteiligung anderer Staaten an ihm

I. Die Ostseegipfel der Staats- und Regierungschefs

1. Die allmähliche Etablierung der Gipfel als regelmäßige Einrichtung im Laufe der Jahre
2. Die Nichteingliederung der Gipfel als festes Gremium in die institutionelle Struktur des Ostseerats
3. Die gleichwohl enge Verbindung der Gipfel mit dem Ostseerat
4. Die Möglichkeit einer zukünftigen Integration der Gipfel in die institutionelle Struktur des Ostseerats
5. Die Vertretung der EG bzw. EU auf den Gipfeln

II. Die Treffen der Fachminister unter dem Dach des Ostseerats

1. Die Nichteingliederung der Fachministertreffen als feste Gremien in die institutionelle Struktur des Ostseerats
2. Die Koordinierung der Fachministertreffen durch den Ostseerat
3. Die Weiterentwicklung des Ostseerats zu einem koordinierenden Gremium in sämtlichen regionalen Fragen

III. Sonstige mit dem Ostseerat institutionell verbundene Gremien

IV. Die Beteiligung anderer Staaten und Zusammenschlüsse am Ostseerat

1. Der Status des Beobachters
2. Der Status des besonderen Teilnehmers
3. Der Status des strategischen Partners
4. Die Zusammenarbeit des Ostseerats mit dritten Akteuren, die keinen offiziellen Beteiligungsstatus bei ihm innehaben
5. Zusammenfassung: Der Ostseerat als regional äußerst gut vernetzter Zusammenschluss

J. Die heutige Bedeutung und die politische Zukunft des Ostseerats

- I. Die heutigen Funktionen des Ostseerats im Ostseeraum
 - 1. Der Ostseerat als Plattform für politische Konsultationen auf höchster Ebene
 - 2. Der Ostseerat als Ausgangspunkt umfassender regionaler Initiativen
 - 3. Der Ostseerat als Koordinator der verschiedenen politischen Aktivitäten im Ostseeraum
 - 4. Der Beitrag des Ostseerats zur Sicherheitsvorsorge im Ostseeraum
 - a. Die Ausweitung des klassischen Sicherheitsbegriffs auf die so genannte weiche Sicherheit
 - b. Das Engagement des Ostseerats im Bereich der weichen Sicherheit
 - c. Der Ostseerat als integraler Bestandteil der Sicherheitsstruktur im Ostseeraum
 - 5. Die Unterstützung der EU-Politik im Ostseeraum durch den Ostseerat
- II. Die Frage nach einer möglichen Übernahme der heutigen Funktionen des Ostseerats durch die erweiterte EU
 - 1. Die mögliche Übernahme einiger heutiger Funktionen des Ostseerats durch die erweiterte EU
 - 2. Die Unfähigkeit der erweiterten EU, sämtliche heutigen Funktionen des Ostseerats zu übernehmen
 - 3. Der Ostseerat als Verbindungsglied zwischen der erweiterten EU und Russland
- III. Das offizielle Bekenntnis der Ostseeratsmitglieder zur Erhaltung des Ostseerats
 - 1. Die Betonung der Bedeutung des Ostseerats durch den Rat der Außenminister und die Ostseegipfel
 - 2. Die Betonung der Bedeutung des Ostseerats insbesondere von russischer Seite
 - 3. Die hohe Wahrscheinlichkeit, dass der Ostseerat als unabhängiger Zusammenschluss politisch überleben wird

K. Der umstrittene völkerrechtliche Status des Ostseerats

- I. Die Sichtweise von Beteiligten und Beobachtern den völkerrechtlichen Status des Ostseerats betreffend
 - 1. Die herrschende Uneinigkeit bzw. Unsicherheit über den völkerrechtlichen Status des Ostseerats
 - 2. Die Überlagerung vieler Positionen von politischen Erwägungen
 - 3. Die zur Begründung der Positionen gleichwohl ins Feld geführten juristischen Argumente
 - a. Die Betonung des Fehlens eines völkerrechtlichen Gründungsvertrags des Ostseerats durch die Gegner seiner Qualifikation als internationale Organisation
 - b. Die Betonung der Weiterentwicklung des Ostseerats seit seiner Gründung durch die Befürworter seiner Qualifikation als internationale Organisation
- II. Die Weiterentwicklung des Ostseerats seit seiner Gründung
 - 1. Die gewachsene Akzeptanz der Eigenständigkeit des Ostseerats als Zusammenschluss
 - 2. Der Ostseerat als zunehmend aktiver Akteur auf der internationalen Bühne

3. Die institutionelle Weiterentwicklung des Ostseerats
 - a. Die zunehmende Institutionalisierung des Ostseerats in den ersten zehn Jahren seines Bestehens
 - aa. Die Einrichtung der Troika, der Euro-Fakultät, des Amts des Kommissars des Ostseerats und der Ostseegipfel
 - bb. Die Einrichtung des Ostseeratssekretariats als Meilenstein der Institutionalisierung des Ostseerats
 - cc. Die Etablierung der Treffen der Fachminister unter dem Dach des Ostseerats
 - b. Die Wiederabschaffung einiger neuer Gremien des Ostseerats in den letzten Jahren
 - c. Zusammenfassung: Der Ostseerat als trotz seiner Verschlankung in den letzten Jahren institutionell gefestigter Zusammenschluss
4. Die Schaffung internationaler Gremien durch den Ostseerat selbst
 - a. Die Gründung der Euro-Fakultät durch den Ostseerat selbst
 - b. Die Schaffung des Amts des Kommissars des Ostseerats durch den Ostseerat selbst
 - c. Die Rolle des Ostseerats bei der Gründung des Ostseeratssekretariats
5. Die Stellung der Mitglieder innerhalb des Ostseerats
 - a. Die paritätische und ausschließliche Besetzung der wichtigsten Ostseeratsgremien mit den Vertretern seiner Mitglieder
 - b. Der in den Ostseeratsgremien nach wie vor geltende Einstimmigkeitsgrundsatz
 - c. Die Entscheidungsspielräume der Ostseeratsgremien, die nicht paritätisch und ausschließlich mit den Vertretern seiner Mitglieder besetzt sind
 - aa. Der Entscheidungsspielraum des Ostseeratssekretariats und seines Direktors
 - bb. Der Entscheidungsspielraum des Vorsitzenden des Ostseerats
 - cc. Der Entscheidungsspielraum des Vorsitzenden des Ausschusses Hoher Beamter
 - dd. Der Entscheidungsspielraum des Kommissars des Ostseerats
 - d. Zusammenfassung Der Ostseerat als stark von seinen Mitgliedern geprägter Zusammenschluss mit einzelnen Gremien mit eigenen Entscheidungsspielräumen
6. Die Frage nach dem Ausdruck des Wunsches seiner Mitglieder, dem Ostseerat Völkerrechtsfähigkeit zu verleihen
 - a. Der fehlende Ausdruck des Wunsches, dem Ostseerat im Zuge seiner Institutionalisierung in den ersten Jahren Völkerrechtsfähigkeit zu verleihen
 - b. Der fehlende Ausdruck des Wunsches, dem Ostseerat anlässlich der Etablierung der Fachministertreffen Völkerrechtsfähigkeit zu verleihen
 - c. Der fehlende Ausdruck des Wunsches, dem Ostseerat anlässlich der Verabschiedung seiner neuen Satzung Völkerrechtsfähigkeit zu verleihen
 - d. Zusammenfassung: Der fehlende Ausdruck des Wunsches seiner Mitglieder, dem Ostseerat Völkerrechtsfähigkeit zu verleihen
7. Die fehlende Begründung rechtlich verbindlicher Verpflichtungen durch die Beschlüsse des Ostseerats
 - a. Die fehlende rechtliche Verbindlichkeit des Kalmar Aktionsprogramms
 - b. Die fehlende rechtliche Verbindlichkeit der Beschlüsse des Ostseerats in den letzten Jahren

- aa. Die fehlende rechtliche Verbindlichkeit der Abschlusserklärungen der letzten Treffen des Rats der Außenminister
 - bb. Die fehlende rechtliche Verbindlichkeit der Beschlüsse der letzten Treffen des Ausschusses Hoher Beamter
 - c. Zusammenfassung: Die Beschlüsse des Ostseerats als bloßes soft law
8. Fazit: Die zwar erhebliche Weiterentwicklung des Ostseerats seit seiner Gründung, aber auch nach wie vor beherrschende Rolle seiner Mitglieder

L. Die grundsätzliche Frage nach den Voraussetzungen einer internationalen Organisation

- I. Die unstreitigen Voraussetzungen einer internationalen Organisation und ihre Erfüllung durch den Ostseerat
 - 1. Der Ostseerat als dauerhafter Zusammenschluss mit einem vom Völkerrecht erlaubten Ziel
 - 2. Die Ausstattung des Ostseerats mit eigenen Organen, die einen eigenständigen Willen bilden können
 - a. Die Ausstattung des Ostseerats mit eigenen Organen
 - b. Die Fähigkeit einzelner dieser Organe, einen eigenständigen Willen zu bilden
 - 3. Der Ostseerat als ein aus mehreren Staaten und einem anderen Zusammenschluss bestehender Zusammenschluss
- II. Das für die völkerrechtliche Qualifikation des Ostseerats entscheidende Verhältnis von internationalen Organisationen und Völkerrechtsfähigkeit
 - 1. Die Frage, ob Völkerrechtsfähigkeit ein konstitutives Merkmal einer internationalen Organisation darstellt
 - a. Die Ansicht, dass eine internationale Organisation nicht notwendigerweise über Völkerrechtsfähigkeit verfügen muss
 - b. Warum Völkerrechtsfähigkeit ein konstitutives Merkmal einer internationalen Organisation darstellt
 - aa. Die teilweise unklare oder widersprüchliche Argumentation derjenigen, die Völkerrechtsfähigkeit nicht für notwendig halten
 - bb. Argumente dagegen, Völkerrechtsfähigkeit nicht als konstitutives Merkmal einer internationalen Organisation anzusehen
 - cc. Zusammenfassung: Völkerrechtsfähigkeit als konstitutives Merkmal einer internationalen Organisation
 - 2. Die Frage, auf welche Weise einem Zusammenschluss Völkerrechtsfähigkeit verliehen werden kann
 - a. Das fehlende Erfordernis einer förmlichen Übereinkunft für die Verleihung von Völkerrechtsfähigkeit
 - b. Das fehlende Erfordernis einer ausdrücklichen Verleihung von Völkerrechtsfähigkeit
 - c. Die Frage nach dem Erfordernis eines völkerrechtlichen Vertrags für die Verleihung von Völkerrechtsfähigkeit
 - aa. Die Ansicht, dass Zusammenschlüsse auf Grund von soft law allmählich in die Völkerrechtsfähigkeit hineinwachsen können

- bb. Warum die Verleihung von Völkerrechtsfähigkeit nicht durch soft law möglich ist
- 3. Zusammenfassung: Die Unmöglichkeit einer Qualifikation des Ostseerats als internationale Organisation angesichts seiner fehlenden Ausstattung mit Völkerrechtsfähigkeit

M. Die europarechtliche Einordnung des Ostseerats

- I. Das Engagement der EG bzw. EU im Ostseerat
 - 1. Die formale Mitgliedschaft der EG bzw. EU im Ostseerat und ihre Beteiligung an dessen Gründung
 - 2. Die gleichberechtigte Vertretung der EG bzw. EU in den Gremien des Ostseerats
- II. Die rechtliche Bewertung des Engagements der EG bzw. EU im Ostseerat
 - 1. Das Tätigkeitsfeld des Ostseerats
 - a. Die fehlende Begrenzung des Tätigkeitsfelds des Ostseerats
 - b. Beispiele für Aktivitäten des Ostseerats in den unterschiedlichsten Bereichen
 - c. Der Ostseerat als Zusammenschluss, der sowohl in Bereichen mit Legislativzuständigkeit der EG als auch in solchen mit Zuständigkeit der Mitgliedsstaaten tätig ist
 - 2. Die Frage, ob sich die EG an in ihrem Legislativzuständigkeitsbereich tätigen Zusammenschlüssen beteiligen muss, die keine internationalen Organisationen sind
 - a. Die Beteiligung der EG an internationalen Organisationen, die in einem Bereich tätig sind, der von ihrer Legislativzuständigkeit umfasst wird
 - aa Die fehlende ausdrückliche Regelung einer Mitgliedschaft der EG in internationalen Organisationen
 - bb Die grundsätzliche Möglichkeit der EG, Mitglied in internationalen Organisationen zu werden
 - cc. Die Verpflichtung der EG zur Mitgliedschaft in internationalen Organisationen, die in einem Bereich tätig sind, der von ihrer Legislativzuständigkeit umfasst wird
 - dd. Die parallele Mitgliedschaft der EG und der Mitgliedsstaaten in internationalen Organisationen, die sowohl in Bereichen mit Legislativzuständigkeit der EG als auch in solchen mit Zuständigkeit der Mitgliedsstaaten tätig sind
 - b. Die Verpflichtung der EG, sich an in ihrem Legislativzuständigkeitsbereich tätigen Zusammenschlüssen zu beteiligen, die keine internationalen Organisationen sind
 - aa Das Fehlen von Normen in den Gemeinschaftsverträgen, die das rechtlich nicht verbindliche Handeln der EG unmittelbar regeln
 - bb Die Geltung der allgemeinen Zuständigkeitsregeln beim rechtlich nicht verbindlichen Handeln der EG
 - aaa. Argumente gegen eine Geltung der allgemeinen Zuständigkeitsregeln beim bloßen politischen Handeln der EG

- bbb. Warum auch beim rechtlich nicht verbindlichen Handeln der EG die allgemeinen Zuständigkeitsregeln gelten
 - c. Die rechtliche Bewertung der Beteiligung der EG am Ostseerat
- 3. Die Frage, welches Organ der EG für die wesentlichen Entscheidungen im Zusammenhang mit ihrer Beteiligung an in ihrem Legislativzuständigkeitsbereich tätigen Zusammenschlüssen zuständig ist, die keine internationalen Organisationen sind
 - a. Die Zuständigkeit des Rats für die wesentlichen Entscheidungen im Zusammenhang mit der Beteiligung der EG an in ihrem Legislativzuständigkeitsbereich tätigen Zusammenschlüssen, die keine internationalen Organisationen sind
 - aa Die Gründung derartiger Zusammenschlüsse
 - bb Die Vertretung der EG in derartigen Zusammenschlüssen
 - b. Die rechtliche Bewertung der Rolle der Kommission und des Rats im Ostseerat

N. Fazit

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AHB	Ausschuss Hoher Beamter
AJIL	American Journal of International Law
APuZ	Aus Politik und Zeitgeschichte
ArchVR	Archiv des Völkerrechts
Art.	Artikel
BA	Baltic Assembly/Baltische Versammlung
BAC	Business Advisory Council
BASREC	Baltic Sea Regional Cooperation
BCCA	Baltic Chambers of Commerce Association/Vereinigung der Handelskammern des Ostseeraums
BCM	Baltic Council of Ministers/Baltischer Ministerrat
Bd.	Band
BEAC	Barents Euro-Arctic Council/Euro-arktischer Barentseerat
BPO	Baltic Ports Organisation/ Organisation der Ostseehäfen
BSEC	Black Sea Economic Cooperation/ Schwarzmeerkoooperation
BSPC	Baltic Sea Parliamentary Conference/ Ostseeparlamentarierkonferenz
BSSSC	Baltic Sea States Subregional Cooperation/Konferenz der Subregionen des Ostseeraums
CBSS	Council of the Baltic Sea States/ Ostseerat
CEI	Central European Initiative/ Zentraleuropäische Initiative
CNC	Committee of National Co-ordinators
CSO	Committee of Senior Officials/ Ausschuss Hoher Beamter (des Euro-arktischen Barentseerats)
EAGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft (EURATOM)
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EPIL	Encyclopedia of Public International Law
e-Pine	Enhanced Partnership in Northern Europe
etc.	et cetera

EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EuR	Europarecht
f. (ff.)	folgende Seite(n)
FAO	Food and Agriculture Organization/ Welternährungsorganisation
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
Fn.	Fußnote
FS	Festschrift
GG	Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland
GS	Gedenkschrift
GSEO	Group of Senior Energy Officials
GUS	Gemeinschaft Unabhängiger Staaten
GYIL	German Yearbook of International Law
HELCOM	Helsinki Commission/Ostsee- Umweltschuttkommission
Hrg.	Herausgeber
HS	Halbsatz
ICJ/IGH	International Court of Justice/ Internationaler Gerichtshof
ILO	International Labour Organizati- on/Internationale Arbeitsorganisation
IpB	Informationen zur politischen Bildung
ISPA	Instrument for Structural Policies for Pre-accession
JZ	Juristen Zeitung
KN	Kieler Nachrichten
KSZE	Konferenz für Sicherheit und Zusam- menarbeit in Europa
MMF	Meeting of Ministers of Foreign Affairs (of the Central European Initiative)
NATO	North Atlantic Treaty Organisation
NCM	Nordic Council of Ministers/ Nordischer Ministerrat
NEI	Northern European Initiative
NGO	Non-governmental organization
Nr.	Nummer
OECD	Organisation for Economic Coopera- tion and Development/ Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zu- sammenarbeit in Europa
OWEP	OST-WEST.Europäische Perspekti- ven
para.	Paragraph
PKA	Partnerschafts- und Kooperationsab- kommen

S.	Seite
SAPARD	Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development
Slg.	Sammlung
SOG	Senior Officials Group
SOIS	Senior Officials on Information Society
s.o.	siehe oben
s.u.	siehe unten
TACIS	Technical Assistance for the Commonwealth of Independent States Programme
TF-OC	Task Force on Organised Crime in the Baltic Sea Region/Task Force Organisierte Kriminalität im Ostseeraum
UBC	Union of Baltic Cities/Union Baltischer Städte
UdSSR	Union der Sozialistischen Sovjet- Republiken
vgl.	vergleiche
VN	Vereinte Nationen
WGDI	Working Group on Democratic Institutions/Arbeitsgruppe Demokratische Institutionen
WGEC	Working Group on Economic Cooperation/Arbeitsgruppe Wirtschaftliche Zusammenarbeit
WGNRS	Working Group on Nuclear and Radiation Safety/Arbeitsgruppe Nukleare Sicherheit
WGYA	Working Group on Youth Affairs/ Arbeitsgruppe Jugend
WTO	World Trade Organisation
WVK	Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge
WVKIO	Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge zwischen Staaten und Internationalen Organisationen
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
z. B.	zum Beispiel

Der Ostseerat

A. Einleitung

Der Ostseerat ist ein im März 1992 auf Initiative Deutschlands und Dänemarks gegründeter Zusammenschluss, zu dessen Aufgabenbereich sämtliche den Ostseeraum betreffenden Fragen gehören vom Umweltschutz über die Energieversorgung bis hin zur zivilen Sicherheit. Obwohl er sich als Ausgangspunkt wichtiger regionaler Initiativen und integraler Bestandteil der Sicherheitsstruktur im Ostseeraum etabliert hat, ist zwar seine Rolle in der Region bereits Gegenstand einiger politikwissenschaftlicher Arbeiten gewesen, eine umfassende Untersuchung des Ostseerats selbst jedoch noch nicht erfolgt. So existieren lediglich einige überblicksartige Darstellungen, die zudem häufiger ungenau oder sogar fehlerhaft sind. Insbesondere ist bis dato noch nicht näher auf die juristische Frage eingegangen worden, ob der Ostseerat eine internationale Organisation darstellt. Ebenfalls noch nicht untersucht wurde, wie das Engagement der Vertreter der Europäischen Union bzw. Gemeinschaft, die an seiner Gründung beteiligt waren und seit jeher auch in seinen Gremien mitarbeiten, rechtlich zu bewerten ist. Es liegt also auch keine europarechtliche Einordnung des Ostseerats vor. Die vorliegende Untersuchung soll dazu beitragen, diese Lücken zu schließen.

I. Die Gründe für eine Untersuchung des Ostseerats

Eine umfassende Untersuchung des Ostseerats erscheint aus verschiedenen Gründen lohnend und geboten. Zunächst ist seine politische Bedeutung zu nennen. Der Ostseerat hat sich in den mehr als zehn Jahren seines Bestehens zu einem der entscheidenden Akteure und einem wichtigen Partner der EU im Ostseeraum entwickelt, einer sehr dynamischen Region, die nach der Osterweiterung der EU sogar noch weiter an Bedeutung gewonnen hat.¹ Seine politische Bedeutung ist zwar der wichtigste, aber nicht der einzige Grund für die nachfolgende Untersuchung. Von Bedeutung ist auch, dass die Untersuchung des Ostseerats gleichsam den Aufhänger für die Behandlung rechtlicher Fragen von über den konkreten Fall hinausgehender Bedeutung bildet.

Im Zusammenhang mit der völkerrechtlichen Qualifikation des Ostseerats stellen sich grundsätzliche Fragen. So ist es im Rahmen der Erörterung, ob sich der ursprünglich stark von seinen Mitgliedern geprägte Zusammenschluss mit Forumscharakter,² der ausdrücklich „nicht (...) als neues formalisiertes institutionelles Gebilde mit einem ständigen Sekretariat“³ gegründet worden war, im Laufe der Zeit - gleichsam qua zunehmender Institutionalisierung - zu einer internationalen Organisation weiterentwickeln konnte, beispielsweise erforderlich, sich mit dem vorherrschenden grundsätzlichen Verständnis einer internationalen Organisation auseinanderzusetzen.

Auch die europarechtliche Einordnung des Ostseerats bildet den Aufhänger für die Erörterung einiger grundsätzlicher juristischer Fragen.

¹ S.u. B. I. 1.

² Bei seiner Gründung wurde von seinen Mitgliedern ausdrücklich der bloße Forumscharakter des Ostseerats betont. So wird der Ostseerat in seinem Gründungsdokument, der Kopenhagener Erklärung (<http://www.cbss.st/documents/foundingdocs/dbaFile751.html> am 01.12.2005), als Zusammenschluss bezeichnet, der als regionales „Forum“ dienen solle.

³ Terms of Reference for the Council of the Baltic Sea States (<http://www.cbss.st/documents/foundingdocs/dbaFile752.html> am 04.06.2008)

Die Frage, ob die EG bzw. EU zu einer eigenen Beteiligung berechtigt oder sogar verpflichtet ist, und die Frage nach ihrem hierfür zuständigen Organ stellt sich nicht nur im konkreten Fall Ostseerat, sondern jedes Mal, wenn sich die EG bzw. EU in irgendeiner Form an internationalen Zusammenschlüssen beteiligt, die wie der Ostseerat bei ihrer Gründung zwar nur über ein relativ geringes Maß an institutioneller Ausstattung verfügen, in der Folgezeit aber stetig weiter institutionalisiert werden.

Dabei ist auch zu beachten, dass es immer mehr Zusammenschlüsse wie den Ostseerat gibt,⁴ an denen sich die EG bzw. EU, die sich allgemein im Bereich der Förderung der regionalen Zusammenarbeit in Europa seit Jahren stark engagiert,⁵ auch zunehmend beteiligt.⁶ So ist beispielsweise die Europäische Kommission offizielles Mitglied im euroarktischen Barentseerat, welcher nicht nur ähnliche politische Funktionen wie der Ostseerat erfüllt,⁷ sondern auch einen weitgehend identischen institutionellen Aufbau aufweist.⁸ Das heißt, der Ostseerat steht stellvertretend für zahlreiche weitere Zusammenschlüsse, bei deren europarechtlicher Erfassung sich die gleichen Fragen stellen würden.

II. Der Aufbau der Untersuchung

Die vorliegende Untersuchung beginnt mit einer Beschreibung des geographischen Bezugspunkts des politischen Wirkens des Ostseerats, des Ostseeraums. Dabei wird aufgezeigt, dass der Ostseeraum eine politisch wie wirtschaftlich äußerst dynamische Region darstellt. In diesem Zusammenhang wird nicht zuletzt der Fokus auf das Engagement der EG bzw. EU im Ostseeraum gerichtet, deren Programm „Nördliche Dimension“, das ausdrücklich eine Zusammenarbeit mit den verschie-

⁴ Krohn in GYIL 01, S. 65

⁵ Bericht der Kommission an den Rat über die regionale Zusammenarbeit in Europa, KOM (1997) 659, S. 1

⁶ S.u. B. I. 2., II. 3.

⁷ Gänzle/Hubel in Hubel, S. 399, 410

⁸ S.u. B. II. 3.

denen regionalen Zusammenschlüssen im Ostseeraum vorsieht, auch den politischen Hintergrund ihres Engagements im Ostseeraum darstellt. Im Anschluss hieran erfolgt eine überblicksartige Vorstellung des Ostseerats selbst, in deren Rahmen seine Geschichte, Aufgaben, Tätigkeitsfelder und Mitgliederstruktur kurz beschrieben werden.

Einen ersten Schwerpunkt der vorliegenden Untersuchung bildet die Erörterung des rechtlichen Charakters des Gründungsdokuments des Ostseerats. Denn mit Blick auf seine spätere völkerrechtliche Qualifikation ist es erforderlich zu wissen, ob unter Umständen bereits der Gründung des Ostseerats eine völkerrechtliche Übereinkunft zu Grunde lag. Im Anschluss hieran ist der Frage nach der Rolle der Europäischen Kommission bei der Gründung des Ostseerats ein eigenes Kapitel gewidmet. Dies ist notwendig, weil deren genaue Kenntnis eine Voraussetzung für die spätere europarechtliche Einordnung des Ostseerats darstellt. Gleiches gilt für die genaue Kenntnis des Status der Europäischen Kommission im Ostseerat, der ebenfalls in einem eigenen Kapitel untersucht wird. Dabei geht es vor allem darum, ob die Kommission insgesamt als Mitglied des Ostseerats angesehen werden kann.

Als Nächstes folgt die Untersuchung der verschiedenen Gremien des Ostseerats einschließlich seiner ehemaligen Gremien und der nur mit ihm verbundenen Gremien. Schließlich sind sein institutioneller Aufbau und seine institutionelle Entwicklung in den vergangenen fünfzehn Jahren für seine völkerrechtliche Qualifikation ebenso bedeutsam wie für seine europarechtliche Einordnung. Im Anschluss hieran werden die heutige Bedeutung des Ostseerats und seine mittelfristige politische Zukunft betrachtet. Dabei wird vor allen Dingen die Frage erörtert, inwiefern der Ostseerat als regionaler Zusammenschluss neben der erweiterten EU in den nächsten Jahren überhaupt noch benötigt werden wird.

An die rechtstatsächlich geprägte Beschreibung des Ostseerats selbst schließt sich seine völkerrechtliche Qualifikation an. Dabei wird zu-

nächst aufgezeigt, dass selbst unter seinen Mitgliedern Uneinigkeit darüber herrscht, ob der Ostseerat eine internationale Organisation darstellt oder nicht. Als Nächstes wird in diesem Zusammenhang seine Weiterentwicklung seit seiner Gründung erörtert. Dabei werden einerseits die gewachsene Akzeptanz seiner Eigenständigkeit als Zusammenschluss, seine verstärkten Aktivitäten auf der internationalen Bühne und seine zunehmende Institutionalisierung untersucht, andererseits aber auch die nach wie vor starke Stellung seiner Mitglieder und seine fehlende ausdrückliche Ausstattung mit Völkerrechtsfähigkeit in den Blick genommen.

Vor diesem Hintergrund wird in einem weiteren Kapitel erörtert, welche Voraussetzungen ein Zusammenschluss überhaupt erfüllen muss, um als internationale Organisation qualifiziert werden zu können. Nach der Feststellung, dass der Ostseerat sämtliche unstreitigen Voraussetzungen einer internationalen Organisation erfüllt, jedoch nicht von einer Ausstattung mit Völkerrechtsfähigkeit durch seine Mitglieder ausgegangen werden kann, wird dabei der Frage nachgegangen, ob Völkerrechtsfähigkeit ein unverzichtbares Merkmal jeder internationalen Organisation darstellt. Dabei wird insbesondere auch erörtert, ob es möglich ist, eine internationale Organisation allein auf der Grundlage von soft law zu schaffen.

Der letzte Teil der Untersuchung ist den bei der europarechtlichen Einordnung des Ostseerats auftauchenden Fragen gewidmet. Dabei wird als erstes untersucht, ob die EG bzw. EU berechtigt oder sogar verpflichtet ist, sich am Ostseerat zu beteiligen. Im Anschluss hieran wird die Rolle, welche ihre Vertreter bei der Gründung des Ostseerats gespielt haben, bewertet. In diesem Zusammenhang wird beispielsweise untersucht, welches Organ auf europäischer Seite überhaupt für die Entscheidung über die Gründung von internationalen Zusammenschlüssen wie dem Ostseerat zuständig ist.

B. Der Ostseeraum

I. Die Charakteristika des Ostseeraums

1. Die wirtschaftliche und politische Dynamik des Ostseeraums

In den Zeiten des Kalten Kriegs trennte der Eiserne Vorhang die kapitalistische Welt von der sozialistischen. Doch die Grenzlinie, die der Eiserne Vorhang zog, verlief nicht entlang einer historischen oder gar kulturellen Grenze zwischen „Westen“ und „Osten“, sie war vielmehr vom Geschehen des Zweiten Weltkriegs gezogen worden und folgte so vor allem der Logik des Kriegsverlaufs.⁹ Entsprechend durchschnitt sie nicht nur Städte und Länder, sondern auch gewachsene historische Räume¹⁰. Einer dieser Räume war der Ostseeraum, welcher bereits seit den Zeiten der Hanse eng verflochten gewesen war und über eine eigene regionale Identität verfügte.¹¹ Trotz seiner nach wie vor großen politischen Verschiedenartigkeit¹² wird diese regionale Identität heute wieder verstärkt betont.¹³ Die kulturellen Gemeinsamkeiten und gemeinsamen historischen Wurzeln rücken zunehmend ins Bewusstsein der Ostseeanrainer, die nach Jahrzehnten der künstlichen Trennung wieder eine Identifikation mit dem Mare Balticum entwickeln und einen zunehmend engen Austausch pflegen können.¹⁴

Seit dem Umbruch der Jahre 1989/90 erlebt der Ostseeraum einen tief greifenden Wandel, der vom Aufbau demokratischer Strukturen und ei-

⁹ von Alten S. 7

¹⁰ Daenell S. 1 f.; Küster S. 288

¹¹ Hansén in Economic Corporation, Region Building and old new Friendships around the Baltic Sea, S. 53; Hubel/Gänzle in Moroff, S. 251

¹² Schmitt-Egner S. 391

¹³ Arens in Economic Corporation, Region Building and old new Friendships around the Baltic Sea, S. 109; Eckert/Modéer S. 5; Wittbrodt in Economic Corporation, Region Building and old new Friendships around the Baltic Sea, S. 105

¹⁴ Puga in Meissner/Loeber/Hasselblatt, S. 167; von Alten S. 7

ner umfassenden ökonomischen Transformation in den vormals sozialistischen Staaten geprägt ist. Obwohl weiterhin ein erhebliches sozio-ökonomisches Gefälle von West nach Ost besteht und obwohl etwa in den Bereichen Umweltschutz, Verkehrsinfrastruktur oder Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität zahlreiche Probleme existieren, ist die Region heute eine der dynamischsten Europas.¹⁵ In wirtschaftlicher Hinsicht stellt der Ostseeraum, in welchem - berücksichtigt man nur die unmittelbar an die Ostsee angrenzenden Gebiete - ungefähr 50 Millionen Menschen leben, einen der europäischen Wachstumsmärkte der Zukunft dar.¹⁶

Entsprechend begegnet der Ostseeraum auch international großem politischem Interesse. So hat die USA bereits im Jahr 1997 die so genannte Nordeuropa-Initiative (Northern Europe Initiative, NEI) ins Leben gerufen. Ziel dieser Initiative war insbesondere die Unterstützung vor allem der drei baltischen Staaten bei der Überwindung des sowjetischen Erbes und ihre Eingliederung in Europa. In der NEI wurden die US-amerikanischen Programme und Projekte im Ostseeraum insgesamt zusammengefasst.¹⁷ Dabei konzentrierte man sich auf die Bereiche Wirtschaftsförderung, Strafverfolgung, Zivilgesellschaft, Energie, Umwelt und Gesundheitswesen.¹⁸ Die NEI sah auch ein verstärktes Engagement der USA in den regionalen Zusammenschlüssen des Ostseeraums vor - so insbesondere im Ostseerat,¹⁹ in dem die USA heute den Status eines Beobachters innehat.²⁰

Nach der Aufnahme Estlands, Lettlands und Litauens in die EU und die NATO wurde die NEI von der US-Regierung durch das Programm der Erweiterten Partnerschaft in Nordeuropa (Enhanced Partnership in Northern Europe, e-PINE) ersetzt, welches als Dokumentation des fortbestehenden Interesses der USA am Ostseeraum angesehen werden

¹⁵ Wittbrodt in Economic Corporation, Region Building and old new Friendships around the Baltic Sea, S. 107; Krohn in GYIL 01, S. 74

¹⁶ Investitionsführer Ostseeraum S. 9

¹⁷ Fact Sheet Northern European Initiative

¹⁸ van Ham in Trenin/van Ham, S. 64 ff.

¹⁹ Föhrenbach S. 182

²⁰ S.u. I. IV. 1.

kann.²¹ Wie seine Vorgängerin NEI bildet e-PINE den politischen Rahmen für zahlreiche Aktivitäten der USA in der Region. Mit e-PINE wird ausdrücklich ein multilateraler und kooperativer Ansatz verfolgt, wobei nicht zuletzt dem Ostseerat eine wichtige Rolle im Hinblick auf die Vorbereitung gemeinsamer Initiativen in der Region zugewiesen wird.

Programme wie e-PINE und sein Vorgängerprogramm NEI belegen neben seiner politischen Bedeutung auch die große Dynamik des Ostseeraums. Nicht zuletzt deswegen, weil beim Ostseerat dementsprechend von Anfang an die Notwendigkeit einer permanenten Anpassung an sich schnell ändernde politische Rahmenbedingungen bestanden hat,²² ist er von seinen Mitgliedern institutionell stetig weiterentwickelt worden. Diese institutionelle Weiterentwicklung des Ostseerats wird bei der anschließenden Beschreibung der aktuellen und ehemaligen Ostseeratsgremien ausführlich dargestellt werden.²³ An dieser Stelle sei aber bereits festgehalten, dass sie insbesondere dem politischen Umfeld, in dem der Ostseerat agiert, geschuldet ist.

2. Die starke Vernetzung innerhalb des Ostseeraums

Einer der Gründe dafür, dass der Ostseeraum seit dem Fall des Eisernen Vorhangs - anders als beispielsweise der Balkan - die beschriebene friedliche Entwicklung genommen hat, ist die enge wirtschaftliche und politische Zusammenarbeit zwischen den Ostseeanrainerstaaten.²⁴ Es existiert ein dichtes Netzwerk aus miteinander häufig eng kooperierenden Initiativen, Programmen, Konferenzen, Foren, Zusammenschlüssen und Organisationen, welches in starkem Maße zum Zusammenwachsen und zur Stabilisierung der Region beigetragen hat.²⁵ Dieses Netzwerk verbindet nicht nur die Regierungen der Ostseeanrainerstaaten, sondern auch substaatliche Akteure wie Regionen und Kom-

²¹ Parts in Baltinfo 62

²² Krohn in GYIL 01, S. 65

²³ S.u. G., H., I.

²⁴ Investitionsführer Ostseeraum S. 10

²⁵ Krohn in GYIL 01, S. 65

munen sowie nichtstaatliche Akteure wie Wirtschaftsverbände oder Nichtregierungsorganisationen miteinander.²⁶

Als Beispiele für wichtige Kooperationen auf den verschiedenen Ebenen seien als staatlicher Zusammenschluss die so genannte HELCOM (Helsinki Commission, auch Ostsee-Umweltschutzkommission)²⁷, als regionaler Zusammenschluss die Konferenz der Subregionen des Ostseeraums (Baltic Sea States Subregional Cooperation, BSSSC)²⁸, als kommunaler Zusammenschluss die Union Baltischer Städte (Union of Baltic Cities, UBC)²⁹ und als nichtstaatlicher Zusammenschluss die Vereinigung der Handelskammern im Ostseeraum (Baltic Chambers of Commerce Association, BCCA)³⁰ genannt.³¹ Alle diese Zusammen-

²⁶ Ivanov in Economic Corporation, Region Building and old new Friendships around the Baltic Sea, S. 61

²⁷ Die Helcom wurde 1974 durch die Konvention über den Schutz der maritimen Umwelt des Ostseegebiets gegründet, die 1980 in Kraft trat. 1992 wurde diese Konvention von einer neuen Konvention gleichen Namens abgelöst. Vertragsparteien sind Dänemark, Deutschland, Estland, Finnland, Lettland, Litauen, Polen, Russland und Schweden sowie die Europäische Gemeinschaft. Wichtigstes Organ der Helcom ist die einmal jährlich tagende Helsinki Kommission, welche vor allem die Umsetzung der Konvention überwacht und sie durch Empfehlungen an die Vertragsparteien weiterentwickelt. Die neun Vertragsstaaten werden in ihr durch hochrangige Beamte meist aus den Außenministerien vertreten, die Europäische Gemeinschaft durch Beamte der Kommission. Neben der Helsinki Kommission verfügt die Helcom über mehrere Expertengruppen und ein Sekretariat.

²⁸ Die BSSSC wurde 1993 als Forum zum Erfahrungsaustausch und zur Entwicklung neuer Kooperationsprojekte gegründet. Sie kann zudem als politische Interessenorganisation der Regionen gegenüber dem Ostseerat angesehen werden (Schmitt-Egner S. 395). Der BSSSC gehören Regionen aus allen Ostseeanrainerstaaten sowie aus Norwegen an. Ihre Organe sind der Vorstand bestehend aus zwei Repräsentanten pro Mitgliedsstaat, der jeweils für einen Zeitraum von zwei Jahren vom Vorstand gewählte Vorsitzende, ein Sekretariat, welches freilich jeweils dem Vorsitz folgt, der auch für seine Kosten aufkommen muss, sowie mehrere Arbeitsgruppen. Zudem findet einmal jährlich eine Konferenz statt, die neben den Vertretern der Regionen auch Repräsentanten der Städte im Ostseeraum und zudem anderer Zusammenschlüsse offen steht.

²⁹ Die 1991 gegründete UBC stellt einen Zusammenschluss von mehr als 100 Städten des Ostseeraums dar, der über Mitglieder in allen Ostseeanrainerstaaten verfügt. Die Organe der UBC sind die alle zwei Jahre zusammentretende Generalversammlung, das so genannte Executive Board, das sich aus Vertretern jeweils einer Stadt aus den zehn Ostseeanrainerstaaten zusammensetzt, das Präsidium, bestehend aus dem Präsidenten und zwei Vize-Präsidenten, sowie mehrere Arbeitsgruppen. Die UBC verfügt zudem über ein kleines ständiges Sekretariat in Danzig.

³⁰ Der 1992 gegründeten BCCA gehören ungefähr 50 Industrie- und Handelskammern aus den Ostseeanrainerstaaten an. Höchstes Organ ist die einmal jährlich zusammentretende Generalversammlung, zu der jede Mitgliedskammer jeweils einen Repräsentanten entsendet. Zudem existiert ein gewähltes Präsidium, welches für die laufenden Aktivitäten verantwortlich zeichnet und dabei vom so genannten BCCA Office unterstützt wird, das derzeit in Malmö beheimatet ist.

³¹ Weitere Zusammenschlüsse sind beispielsweise der euro-arktische Barentseerat (Barents Euro-Arctic Council, BEAC), die so genannte Conference on Peripheral Mari-

schlüsse richten ihren politischen Fokus im Wesentlichen auf den Ostseeraum.

Dieses Netzwerk ist für die vorliegende Untersuchung deswegen von Bedeutung, weil es in seiner Dichte und Vielgestaltigkeit ein prägendes Charakteristikum des politischen Umfelds des Ostseerats darstellt und somit auch Einfluss auf dessen Arbeit hat. Der Umstand, dass er in einer überaus eng vernetzten Region agiert, macht es erforderlich, dass er mit zahlreichen anderen Akteuren Kontakt pflegt. Dementsprechend kooperiert der Ostseerat, bei dessen Gründung bereits betont wurde, dass er enge Beziehungen mit anderen Staaten und internationalen Organisationen unterhalten solle,³² nicht nur mit der Europäischen Union, sondern auch mit den anderen in der Region aktiven Zusammenschlüssen.³³ Auf dem dreizehnten Treffen des Rats der Außenminister des Ostseerats im Juni 2005 wurde die Bedeutung dieser Zusammenarbeit nochmals hervorgehoben.³⁴

II. Das Engagement der Europäischen Union im Ostseeraum

Neben den beschriebenen internationalen Zusammenschlüssen, Initiativen und Programmen ist die Europäische Union einer der wichtigsten politischen Akteure im Ostseeraum - auch wenn dieser auf ihrer politischen Agenda nicht die Rolle einnimmt, die zum Beispiel dem Mittelmeerraum zukommt.³⁵ Das Engagement der EU im Ostseeraum soll nachfolgend näher untersucht werden - nicht nur deswegen, weil es ein

time Regions of Europe - Baltic Sea Commission, das B7 Netzwerk der Ostseeinseln (B7 Baltic Islands Network), der Nordische Ministerrat, die Baltische Versammlung (Baltic Assembly, BA), der Baltische Ministerrat (Baltic Council of Ministers, BCM) und die Organisation der Ostseehäfen (Baltic Ports Organisation, BPO).

³² Kopenhagener Erklärung, II)

³³ S.u. I. IV. 2., 3., 4.

³⁴ Communiqué of the 13th Ministerial Session of the Council of the Baltic Sea States ([http://www.cbss.st/documents/cbsspresidencies/13polish/szczecin/communiqué am 01.12.2005](http://www.cbss.st/documents/cbsspresidencies/13polish/szczecin/communiqué%20am%2001.12.2005)) (im Folgenden: Communiqué of the 13 Ministerial Session)

³⁵ Antola in Baltinfo 72

Gradmesser für die Bedeutung des Ostseeraums als Region ist, sondern vor allem auch deswegen, weil die juristische Bewertung der Beteiligung der EG bzw. EU am Ostseerat im weiteren Verlauf der vorliegenden Untersuchung vor dem Hintergrund ihres politischen Engagements in der Region insgesamt erfolgen soll.

1. Die Entwicklung des Politikkonzepts der Nördlichen Dimension durch die EU

Die politische Basis des Engagements der Europäischen Union im Ostseeraum bildet die so genannte Nördliche Dimension. Darunter ist ein auf die Initiative Finnlands hin entwickeltes³⁶ umfassendes Gesamtkonzept zu verstehen, das geographisch im Wesentlichen auf den Ostseeraum zielt. Die Notwendigkeit eines solchen regionalen Gesamtkonzepts wurde zum ersten Mal im Vorfeld der Beitritte Finnlands und Schwedens zur EU deutlich. Die EU hat hierauf schnell reagiert. Schon 1994 stellte die Europäische Kommission in einer Mitteilung an den Rat so genannte Leitlinien für ein Konzept der Europäischen Union für die Ostseeregion vor.³⁷ Nur drei Jahre später ist die Nördliche Dimension zum ersten Mal auf die Tagesordnung des Europäischen Rates gesetzt worden.

Im Juni 2000 nahm dieser in Santa Maria de Feira dann einen von der Europäischen Kommission ausgearbeiteten und vom Rat empfohlenen zunächst bis 2003 befristeten so genannten Aktionsplan für die Nördliche Dimension³⁸ an.³⁹ Die Kommission hat der Umsetzung dieses Plans von Anfang an hohe Priorität innerhalb ihrer außenpolitischen

³⁶ Clemens S. 204; Heininen in Ojanen, S. 22 ff.; Bericht der Kommission an den Rat über die regionale Zusammenarbeit in Europa, KOM (1997) 659, S. 1

³⁷ SEK (1994) 1747

³⁸ Aktionsplan für die Nördliche Dimension, Rat der Europäischen Union, 9401/00

³⁹ Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat in Santa Maria da Feira am 19. und 20. Juni 2000, I) E) Nr. 76

Agenda eingeräumt,⁴⁰ was auch die Fortschrittsberichte der Jahre 2002 und 2003 bezeugen.⁴¹ Gleiches gilt für die Implementierung seines Nachfolgeplans, welcher in der Gewissheit, dass eine umfassende Ost-seepolitik mit den Beitritten der drei baltischen Staaten und Polens eine noch größere Bedeutung erlangen würde, vom Europäischen Rat in Brüssel im Oktober 2003 beschlossen wurde. Der so genannte Zweite Aktionsplan für die Nördliche Dimension, der den Zeitraum von 2004 bis 2006 umfasst, baut im Wesentlichen auf dem Aktionsplan von Santa Maria de Feira auf bzw. entwickelt ihn weiter.⁴²

2. Ziel und Ausgestaltung der Nördlichen Dimension

Ziel der Nördlichen Dimension ist es, die Zusammenarbeit im gesamten Norden Europas zu intensivieren und die Beziehungen zwischen der EU und ihren Nachbarn, insbesondere Russland, zu stärken.⁴³ Damit bildet die Nördliche Dimension auch einen wichtigen Bestandteil der Russlandpolitik der EU.⁴⁴ Im zweiten Aktionsplan werden die Bereiche Wirtschaft, Infrastruktur, Forschung, Gesundheit, Umwelt, Reaktorsicherheit, grenzüberschreitende Zusammenarbeit, regionale Entwicklung sowie Justiz- und Innenpolitik als derzeitige Prioritäten identifiziert. Besondere Aufmerksamkeit genießt - nicht zuletzt auf das Drängen Moskaus hin⁴⁵ - zudem die Entwicklung des Gebiets um Königsberg.⁴⁶

⁴⁰ Erklärung der Kommission zur Nördlichen Dimension im Europäischen Parlament am 15.01.2003, Sitzungsberichte des Europäischen Parlaments vom 15.01.2003, S. 56

⁴¹ Fortschrittsberichte der Europäischen Kommission der Jahre 2002 und 2003 über die Implementierung des Aktionsplans für die Nördliche Dimension, SEK (2002) 1296 und SEK (2003) 1483

⁴² Zweiter Aktionsplan der Nördlichen Dimension, Europäische Kommission, KOM (2003) 343

⁴³ Aktionsplan für die Nördliche Dimension, Rat der Europäischen Union, 9401/00, S. 5; Zweiter Aktionsplan der Nördlichen Dimension, Europäische Kommission, KOM (2003) 343, S. 2 f.

⁴⁴ Leshukov in Ojanen, S. 121

⁴⁵ Semmet S. 87

⁴⁶ Mitteilungen an den Rat über die Europäische Union und das Kaliningrader Gebiet, Europäische Kommission, KOM (2001) 26; Eine nördliche Dimension für die Politik der Union, Europäische Kommission, KOM (1998) 589, S. 6; Aktionsplan für die Nördliche Dimension, Rat der Europäischen Union, 9401/00, S. 5, 38 ff.; Zweiter Aktionsplan der Nördlichen Dimension, Europäische Kommission, KOM (2003) 343, S. 3

Im Rahmen der Nördlichen Dimension wurden keine neuen Abkommen mit den Ostseeanrainerstaaten geschlossen oder spezielle Programme aufgelegt. Entscheidendes Charakteristikum der Nördlichen Dimension ist vielmehr, dass man sich im Rahmen der bestehenden Abkommen der Gemeinschaft, also beispielsweise des Partnerschafts- und Kooperationsabkommens mit Russland⁴⁷ sowie des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum mit Norwegen und Island, bewegt und sich bestehender Programme wie heute vor allem TACIS⁴⁸ oder INTERREG⁴⁹ bedient.^{50 51} Das heißt, anstatt neue Instrumentarien zu schaffen, werden im Wesentlichen die bereits bestehenden auf der Grundlage des Aktionsplans gebündelt und koordiniert.⁵²

⁴⁷ Das Partnerschafts- und Kooperationsabkommen (PKA) mit Russland trat im Dezember 1997 zunächst für einen Zeitraum von zehn Jahren in Kraft. Es bezeichnet die gemeinsamen Ziele zwischen der EU und Russland und schafft einen institutionellen Rahmen für die bilaterale Zusammenarbeit. Kooperiert werden soll insbesondere in den Bereichen Wirtschaft, Handel, Wissenschaft, Technologie, Energie, Umwelt, Inneres und Justiz. Im Jahr 2004 wurde ein Protokoll zum PKA unterzeichnet, welches dieses auf die zehn neuen Mitglieder der erweiterten EU erstreckt.

⁴⁸ Durch das 1991 gestartete TACIS-Programm (Technical Assistance for the Commonwealth of Independent States) sollen insgesamt zwölf Länder Osteuropas und Zentralasiens vor allem durch die Gewährung technischer Hilfe unterstützt werden. Zu diesen Ländern zählt auch Russland. Neben der Unterstützung der wirtschaftlichen und politischen Transformation hin zu Marktwirtschaft und Demokratie stellt die grenzübergreifende Zusammenarbeit ein vorrangiges Ziel des Programms dar, das sich zunehmend zu einem strategischen Instrument im Kooperationsprozess zwischen der EU und den genannten Ländern entwickelt.

⁴⁹ Das INTERREG-Programm ist eine Gemeinschaftsinitiative des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, um die grenzübergreifende und interregionale Zusammenarbeit innerhalb der EU zunächst im Zeitraum von 2000 bis 2006 zu fördern. Auf diese Weise sollen die ausgewogenen räumliche Entwicklung und der wirtschaftliche und soziale Zusammenhalt innerhalb der Union unterstützt werden. Der Einbeziehung von Regionen in äußerster Randlage der EU gilt dabei besonderes Augenmerk.

⁵⁰ Zweiter Aktionsplan der Nördlichen Dimension, Europäische Kommission, KOM (2003) 343, S. 17; Nell/Sach S. 352

⁵¹ In den ersten Jahren der Nördlichen Dimension waren zudem das ISPA-, das SAPARD- und das Phare-Programm von großer Bedeutung (Aktionsplan für die Nördliche Dimension, Rat der Europäischen Union, 9401/00, S. 5). Das Phare-Programm war über viele Jahre hinweg das wichtigste Programm für die technische und finanzielle Unterstützung der Kandidatenländer Mittel- und Osteuropas beim Beitrittsprozess (Enlargement of the European Union S. 12). Nachdem im Jahr 2004 acht der geförderten zehn Länder in die EU aufgenommen worden sind, ist das Phare-Programm nunmehr ausgelaufen. Die Zahlung bereits bewilligter Gelder endet jedoch erst im Jahr 2006. Ähnliches gilt für das ISPA-Programm (Instrument for Structural Policies for Pre-accession), welches der Vorbereitung der Kandidatenländer Mittel- und Osteuropas in den Bereichen Transport- und Umweltinfrastruktur diente, und das SAPARD-Programm (Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development), ein Sonderprogramm zur Vorbereitung der Kandidatenländer auf den Beitritt in den Bereichen Landwirtschaft und ländliche Entwicklung.

⁵² Sowohl im ersten als auch im zweiten Aktionsplan wird die Bedeutung der effizienten Koordinierung der bereits bestehenden Programme betont (Aktionsplan für die Nördliche Dimension, Rat der Europäischen Union, 9401/00, S. 5 f.; Zweiter Aktions-

3. Das Engagement der EU im Ostseerat als ein wesentlicher Bestandteil der Nördlichen Dimension

Ein wesentliches Element der Nördlichen Dimension ist die Zusammenarbeit der EU mit den verschiedenen regionalen Zusammenschlüssen im Ostseeraum,⁵³ deren Bedeutung für die Initiative von Anfang an betont worden ist.⁵⁴ In diesem Zusammenhang wird ausdrücklich auch dem Ostseerat eine wichtige Rolle zugewiesen. Er soll gemeinsame Interessen identifizieren und an der Entwicklung und Implementierung von Initiativen mitwirken.⁵⁵ Dabei ist hervorzuheben, dass die EG bzw. EU mit dem Ostseerat nicht nur kooperiert, sondern sich an ihm durch die Entsendung eigener Vertreter in seine Gremien auch aktiv beteiligt.⁵⁶ Dies trifft mit dem euro-arktischen Barentseerat sonst nur noch auf einen anderen internationalen Zusammenschluss zu, der im Gebiet der Nördlichen Dimension agiert.⁵⁷ Am Arktischen Rat⁵⁸ und am Nordischen Ministerrat,⁵⁹ die ebenfalls über einen ähnlichen institutionellen

plan der Nördlichen Dimension, Europäische Kommission, KOM (2003) 343, S. 17, 38 f.).

⁵³ Catellani in Ojanen, S. 54 ff.

⁵⁴ Eine nördliche Dimension für die Politik der Union, Europäische Kommission, KOM (1998) 589, S. 2, 5; Aktionsplan für die Nördliche Dimension, Rat der Europäischen Union, 9401/00, S. 7, 35; Zweiter Aktionsplan der Nördlichen Dimension, Europäische Kommission, KOM (2003) 343, S. 17

⁵⁵ Aktionsplan für die Nördliche Dimension, Rat der Europäischen Union, 9401/00, S. 7, 35

⁵⁶ Eine nördliche Dimension für die Politik der Union, Europäische Kommission, KOM (1998) 589, S. 2, 5; Aktionsplan für die Nördliche Dimension, Rat der Europäischen Union, 9401/00, S. 7, 35

⁵⁷ Der von den Außenminister Dänemarks, Finnlands, Islands, Norwegens, Schwedens und Russlands sowie einem Vertreter der Europäischen Kommission 1993 gegründete euro-arktische Barentseerat (Barents Euro-Arctic Council BEAC) dient der Zusammenarbeit in der Barentseeregion. Neben den nordischen Staaten und Russland ist laut der offiziellen Homepage des BEAC auch die Europäische Kommission Mitglied (<http://www.beac.st> am 01.12.2006). Höchstes Gremium des BEAC ist der Rat der Außenminister, der einmal alle zwei Jahre zusammentritt. Daneben existieren ein Ausschuss Hoher Beamter (Committee of Senior Officials, CSO), der für die Aktivitäten zwischen den Ratssitzungen verantwortlich zeichnet, und verschiedene Arbeitsgruppen. Sowohl die Gründung als auch der institutionelle Aufbau des BEAC weisen größere Parallelen mit dem Ostseerat auf (vgl. u. C. I., G.).

⁵⁸ Der Arktische Rat wurde 1996 von den acht Arktis-Anrainerstaaten Dänemark, Finnland, Island, Kanada, Norwegen, Russland, Schweden und den USA mit dem Ziel des Schutzes und der Entwicklung der Polarregion gegründet. Er verfügt über einen alle zwei Jahre zusammentretenden Ministerrat sowie für die laufende Arbeit so genannte Hohe Beamte für arktische Angelegenheiten (Senior Arctic Officials), die von den Mitgliedsstaaten ernannt werden. Weiter existieren verschiedene Arbeitsgruppen.

⁵⁹ Der bereits 1971 gegründete Nordische Ministerrat (Nordic Council of Ministers, NCM) dient der Zusammenarbeit der Regierungen Dänemarks, Finnlands, Islands,

Aufbau wie der Ostseerat verfügen, ist die EG bzw. EU dagegen nicht beteiligt.

C. Der Ostseerat im Überblick

Nachdem sein politisches Umfeld beschrieben wurde, soll nachfolgend der Ostseerat selbst untersucht werden. Dabei sollen zum besseren Verständnis zunächst seine Geschichte, seine Aufgaben, seine Tätigkeitsfelder, seine Mitglieder und sein institutioneller Aufbau im Überblick vorgestellt werden. Den für seine völkerrechtliche Qualifikation und seine europarechtliche Einordnung besonders relevanten Fragen - wie beispielsweise nach der Mitwirkung der Europäischen Kommission an der Gründung des Ostseerats oder ihrem Status in ihm - sind im Anschluss hieran eigene Kapitel gewidmet.

I. Die Geschichte des Ostseerats

Die Geschichte der Gründung des Ostseerats reicht bis zum Ende der 80er Jahre des letzten Jahrhunderts zurück, als die Idee eines „Europas der Regionen“ vor allem von den deutschen Bundesländern propagiert wurde. Damals sprach sich der schleswig-holsteinische Ministerpräsident Engholm als einer der ersten für die Gründung eines zu die-

Norwegens und Schwedens. Unter dem Dach des Nordischen Ministerrats gibt es zahlreiche spezielle Ministerräte, die aus den Fachministern der Mitgliedsstaaten bestehen. So existieren beispielsweise ein Nordischer Rat der Wirtschaftsminister oder ein Nordischer Rat der Landwirtschaftsminister. Entsprechend verfügt der Nordische Ministerrat für die laufenden Aktivitäten auch über zahlreiche Ausschüsse Hoher Beamter, die sich aus Beamten der Fachministerien der Mitgliedsstaaten rekrutieren. Im von einem Generalsekretär geleiteten Sekretariat des Nordischen Ministerrats in Kopenhagen sind ungefähr 100 Mitarbeiter beschäftigt.

ser Zeit noch so genannten Baltischen Rats aus.⁶⁰ Außenminister Genscher soll diesen Vorstoß zunächst als Überschreitung der Kompetenzen Engholms und Verletzung der Zuständigkeit des Bundes für die Außenpolitik zurückgewiesen haben.⁶¹ In jedem Falle hat er aber anschließend gemeinsam mit Ellemann-Jensen, dem damaligen Außenminister Dänemarks, selbst die Initiative zu ergriffen.⁶² Genscher und Ellemann-Jensen kamen am 22. Oktober 1991 in Rostock zusammen und diskutierten zunächst allgemein über die Schaffung eines Gremiums zur zwischenstaatlichen Zusammenarbeit im Ostseeraum.⁶³ Das deutsch-dänische Engagement mündete schließlich in der Konferenz von Kopenhagen am 5. und 6. März 1992, auf welcher der Ostseerat mit der so genannten Kopenhagener Erklärung gegründet wurde.⁶⁴

II. Die Aufgaben des Ostseerats

Die aktuelle Satzung des Ostseerats,⁶⁵ die im Juni 2005 seine Gründungssatzung vom März 1992 abgelöst hat,⁶⁶ welche nach seiner institutionellen Weiterentwicklung⁶⁷ in vielen Punkten überholt war, legt zunächst allgemein fest, dass der Ostseerat die Zusammenarbeit zwischen seinen elf Mitgliedsstaaten und der Europäischen Kommission sowie den verschiedensten regionalen und lokalen, staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren fördern und koordinieren soll.^{68 69} Auf diese Weise sollen das Zusammenwachsen der Region und ihre friedliche po-

⁶⁰ Gänzle/Hubel in Hubel, S. 393

⁶¹ Stalvant in Cottey, S. 55 f.; Hubel/Gänzle in APuZ 02, S. 3

⁶² Krohn S. 13

⁶³ Krohn S. 11 f.

⁶⁴ Terms of Reference (1992), Nr. 6

⁶⁵ Terms of Reference of the Council of the Baltic Sea States (<http://www.cbss.st/documents/foundingdocs/dbaFile7912.html> am 01.12.2005) (im Folgenden: Terms of Reference)

⁶⁶ Communiqué of the 13th Ministerial Session

⁶⁷ S.u. K. II. 3.

⁶⁸ Terms of Reference, Nr. 5

⁶⁹ Im Hinblick auf seine enge Zusammenarbeit mit Nichtregierungsorganisationen stellte der Ostseerat sogar insofern eine außenpolitische Innovation dar, als mit seiner Hilfe die Bildung so genannter strategischer Netzwerke im Bereich der Außenpolitik ermöglicht werden sollte (Filtenborg/Gänzle/Johansson in Cooperation and Conflict 02, S. 387 ff.).

litische und wirtschaftliche Entwicklung unterstützt werden.⁷⁰ Die Arbeit des Ostseerats soll dabei auf den Prinzipien der Charta der Vereinten Nationen, der Helsinki Schlussakte, der Charta von Paris und anderen Dokumenten der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) beruhen.⁷¹

III. Die Tätigkeitsfelder des Ostseerats

Was die Tätigkeitsfelder des Ostseerats anlangt, so wurden bereits in der Kopenhagener Erklärung und seiner Gründungssatzung die Unterstützung demokratischer Institutionen, der wirtschaftliche und technologische Austausch, humanitäre Fragen, das Gesundheitswesen, der Umweltschutz, die Energieversorgung, das Transportwesen, das Kommunikationswesen sowie die Zusammenarbeit in den Bereichen Kultur, Ausbildung und Tourismus genannt.⁷² Entscheidend ist aber, dass zugleich von Anfang an betont wurde, dass diese Aufzählung nicht abschließend sei und der Ostseerat grundsätzlich in jedem Bereich tätig werden könne.⁷³ Vor diesem Hintergrund sind in den letzten Jahren zum Beispiel zunehmend wirtschaftliche Fragen mit dem Ziel der Steigerung der Attraktivität des Ostseeraums für internationale Investitionen in den Mittelpunkt der Aktivitäten des Ostseerats gerückt.⁷⁴

IV. Die Mitglieder des Ostseerats

Dem Ostseerat gehören heute die Ostseeanrainerstaaten Dänemark, Deutschland, Estland, Finnland, Lettland, Litauen, Polen, Russland und

⁷⁰ Kopenhagener Erklärung, I)

⁷¹ Kopenhagener Erklärung, I)

⁷² Kopenhagener Erklärung, II); Terms of Reference (1992), Nr. 18

⁷³ Terms of Reference (1992), Nr. 18: „Es liegt in der Entscheidung des Rats, sich mit anderen Bereichen, in denen eine Zusammenarbeit zwischen den Staaten des Ostseeraums möglich erscheint, zu befassen.“; vgl. u. M. II. 1. a.

⁷⁴ Communiqué of the 13th Ministerial Session; Chairman's Conclusions 5th Baltic Sea States Summit (<http://www.cbss.st/summits/laulasmaa2004/chairmansconclusion> am 01.12.2005)

Schweden sowie Norwegen und Island an.⁷⁵ Mit Ausnahme Islands, das erst auf der vierten Sitzung des Rats der Außenminister im Jahr 1995 als Mitglied aufgenommen wurde,⁷⁶ sind alle genannten Staaten Gründungsmitglieder.⁷⁷ Die umstrittene Frage, ob neben den genannten Mitgliedsstaaten auch die Europäische Kommission als Ostseeratsmitglied angesehen werden kann, wird zu einem späteren Zeitpunkt erörtert.⁷⁸

V. Der institutionelle Aufbau des Ostseerats

Der institutionelle Aufbau des Ostseerats wird im Wesentlichen in seiner Satzung festgelegt, die seine wichtigsten Gremien zumindest in den Grundzügen beschreibt. Das bedeutendste Gremium ist der Rat der Außenminister.⁷⁹ Er stellt das zentrale Beschluss- und Leitungsgremium dar und entscheidet auch über die institutionelle Weiterentwicklung des Ostseerats, also die Schaffung neuer Gremien. Dabei wird er durch den so genannten Ausschuss Hoher Beamter (AHB) unterstützt.⁸⁰ Dieses aus hochrangigen Beamten der Ostseeratsmitgliedsstaaten und der Europäischen Kommission bestehende Gremium zeichnet gemeinsam mit dem Ostseeratsvorsitz für das Tagesgeschäft verantwortlich. Der Ausschuss Hoher Beamter kann daher als das operative Leitungsgremium des Ostseerats bezeichnet werden. Des Weiteren verfügt der Ostseerat über verschiedene Arbeitsgruppen.⁸¹ Unter seinem Dach treffen außerdem die Fachminister der Mitglieder in unregelmäßigen Abständen zusammen.⁸² Seit 1996 finden zusätzlich noch die Ostseegipfel der Staats- und Regierungschefs der Ostseeratsmitglieder statt, die laut Ostseeratssatzung die „Leitlinien“ der Politik des Ostseerats vorge-

⁷⁵ Terms of Reference, Nr. 2

⁷⁶ Communiqué of the 4th Ministerial Session of the Council of the Baltic Sea States (<http://www.cbss.st/documents/cbsspresidencies/3polish/dbaFile524.html> am 08.12.2005) (im Folgenden: Communiqué of the 4th Ministerial Session), IV) 27)

⁷⁷ Terms of Reference (1992), Nr. 1, 4

⁷⁸ S.u. F.

⁷⁹ S.u. G. II.

⁸⁰ S.u. G. III.

⁸¹ S.u. G. VII.

⁸² S.u. I. II.

ben.⁸³ Schließlich verfügt der Ostseerat seit 1998 über ein eigenes internationales Sekretariat in Stockholm.⁸⁴

D. Der rechtliche Charakter des Gründungsdokuments des Ostseerats

Insbesondere mit Blick auf die spätere völkerrechtliche Qualifikation und europarechtliche Einordnung des Ostseerats soll nachfolgend der rechtliche Charakter seines Gründungsdokuments, der Kopenhagener Erklärung, die im März 1992 von den Außenministern Dänemarks, Deutschlands, Estlands, Finnlands, Lettlands, Litauens, Norwegens, Polens, Russlands und Schwedens gemeinsam mit einem Vertreter der Europäischen Kommission⁸⁵ ausgehandelt und beschlossen wurde,⁸⁶ untersucht werden. Dabei geht es vor allem darum, ob die Kopenhagener Erklärung als völkerrechtlicher Vertrag qualifiziert werden kann.

Unter völkerrechtlichen Verträgen versteht man Übereinkünfte zwischen Völkerrechtssubjekten, die dem Völkerrecht unterliegen und dabei auf die Begründung, Änderung oder Aufhebung von völkerrechtlichen Beziehungen gerichtet sind.⁸⁷ Völkerrechtliche Verträge sind dabei von bloßen politischen Absichtserklärungen abzugrenzen, die ihnen in ih-

⁸³ S.u. I. I.

⁸⁴ S.u. G. VI.

⁸⁵ Zur Rolle, die der Vertreter der Europäischen Kommission bei der Gründung des Ostseerats gespielt hat, s.u. E.

⁸⁶ Kopenhagener Erklärung, II)

⁸⁷ Paenson V) A) 1) 1); Heintschel von Heinegg 2. Kapitel I) Rn. 118; Schweizer/Weber 1. Kapitel 2. Abschnitt Rn. 8; S. 48; Verdross/Simma S. 337; Stein/von Buttlar 1. Kapitel § 1 1) Rn. 27; Simma S. 36; Ipsen § 9 Rn. 1; Graf Vitzthum 1. Abschnitt III) 1) a) Rn. 113

rem äußeren Erscheinungsbild täuschend ähnlich sehen können. Nachdem die Erklärenden bei bloßen politischen Absichtserklärungen gerade keine rechtlich verbindlichen Rechte und Pflichten begründen wollen, ist das entscheidende Abgrenzungskriterium das Vorhandensein rechtlichen Bindungswillens.⁸⁸

I. Die Sichtweise der Verwaltung des Ostseerats

Von Seiten der Verwaltung des Ostseerats selbst wird die Kopenhagener Erklärung an keiner Stelle ausdrücklich rechtlich qualifiziert. Weder auf der vom Ostseeratssekretariat betreuten offiziellen Homepage des Ostseerats⁸⁹ noch in irgendeiner seiner Informationsbroschüren oder Veröffentlichungen wird näher auf ihren Charakter eingegangen. Daraus folgt jedoch nicht automatisch, dass über die Einschätzung des rechtlichen Charakters der Kopenhagener Erklärung auf Seiten der Verwaltung des Ostseerats überhaupt keine Aussage möglich wäre. Denn aus der Selbstdarstellung des Ostseerats auf seiner Homepage lassen sich zumindest Rückschlüsse hierauf ziehen.

So wird auf der Homepage der rein politische Charakter unterstrichen, den der Ostseerat seit seiner Gründung gehabt habe. Dabei wird nicht nur sein bloßer Forumscharakter hervorgehoben,⁹⁰ es wird vor allem auch ausgeführt, dass er als „politischer“ Zusammenschluss gegründet worden sei.⁹¹ Hinzu kommt, dass auf der Homepage jeglicher Hinweis darauf fehlt, dass sich die Ostseeratsmitglieder mit der Kopenhagener Erklärung völkerrechtlich verbindlich dazu verpflichtet haben könnten, innerhalb der Strukturen des Ostseerats zusammenzuarbeiten. Dies al-

⁸⁸ Bleckmann Völkerrecht § 6 II) Rn. 291; Stein/von Buttlar 1. Kapitel § 1) 1) Rn. 31; Doehring § 3 Rn. 280, § 5 II) Rn. 334; Verdross/Simma S. 342 f.; Hobe/Kimminich 5. Kapitel 2) 2); Herdegen Völkerrecht § 15 1) a) Rn. 2

⁸⁹ <http://www.cbss.st> (am 01.12.2005)

⁹⁰ <http://www.cbss.st/history> (am 01.12.2005)

⁹¹ <http://www.cbss.st/history> (am 01.12.2005)

les lässt darauf schließen, dass man auf Seiten der Verwaltung des Ostseerats davon ausgeht, bei der Kopenhagener Erklärung handele es sich lediglich um eine politische Absichtserklärung, die keine Rechtsfolgen begründen sollte.

II. Die Sichtweise der politikwissenschaftlichen Literatur

Auch die wenigen Stimmen in der politikwissenschaftlichen Literatur, welche sich, ausdrücklich oder indirekt, zum Charakter der Kopenhagener Erklärung äußern, ordnen diese ausnahmslos als bloße politische Absichtserklärung ein. So wird beispielsweise ausgeführt, dass der Ostseerat auf „freiwilligem“ Engagement basiere⁹² oder dass er über „keine präzise rechtliche Grundlage“ verfüge.⁹³ In anderen Beiträgen wird ausdrücklich vertreten, dass ihm „eine politische Übereinkunft (soft law)“ zu Grunde liege⁹⁴ oder dass „bei dem Gründungsakt auf den Abschluss eines völkerrechtlichen Vertrages verzichtet“ worden sei.⁹⁵ Die Kopenhagener Erklärung sei als „politischer, nicht rechtlich bindender Akt zu qualifizieren“.⁹⁶ Teilweise wird dabei argumentiert, dass sie schon deswegen keinen internationalen Vertrag darstellen könne, weil sie nicht von den Parlamenten der Mitgliedsstaaten des Ostseerats ratifiziert worden sei, wie dies nach Ansicht der Autoren für die Begründung völkerrechtlicher Verpflichtungen erforderlich gewesen wäre.⁹⁷

⁹² Hubel/Gänzle in Moroff, S. 273

⁹³ Hansen S. 12

⁹⁴ Peters in Krohn, S. 228

⁹⁵ Hubel/Gänzle in APuZ 02, S. 3

⁹⁶ della Fina in La Comunità Internazionale 97, S. 505

⁹⁷ Gänzle/Hubel in Hubel, S. 393

III. Die Notwendigkeit einer eingehenden Untersuchung des rechtlichen Charakters der Kopenhagener Erklärung

Auch wenn in der politikwissenschaftlichen Literatur augenscheinlich Einigkeit darüber herrscht, dass es sich bei der Kopenhagener Erklärung um eine bloße politische Absichtserklärung handelt, soll ihr rechtlicher Charakter nachfolgend dennoch eingehender untersucht werden. Denn die zitierten politikwissenschaftlichen Beiträge haben Themen wie beispielsweise die Sicherheitsperspektiven im Ostseeraum⁹⁸ oder die politische Zusammenarbeit an den Rändern der erweiterten EU⁹⁹ zum eigentlichen Inhalt und gehen auf den rechtlichen Charakter der Kopenhagener Erklärung daher meist nur am Rande ein. Da deren exakte rechtliche Qualifikation für sie also nur von sehr untergeordneter Bedeutung ist, steht zu befürchten, dass sie auch nicht auf gründlicheren Untersuchungen basiert.

Dies gilt umso mehr, als die fehlende völkerrechtliche Verbindlichkeit der Kopenhagener Erklärung in einigen Beiträgen, wie erörtert, fälschlicherweise mit dem Verweis auf die fehlende Ratifizierung begründet wird.¹⁰⁰ Denn für die völkerrechtliche Verbindlichkeit einer Übereinkunft muss im Zusammenhang mit ihrem Abschluss kein bestimmtes Verfahren beachtet worden sein. Auf Grund der im Völkerrecht grundsätzlich herrschenden Formfreiheit können beispielsweise auch die formlosen Absprachen in einem Briefwechsel oder sogar mündliche Einigungen völkerrechtlich verbindlich sein.¹⁰¹ Zwar erfasst der Anwendungsbereich der Wiener Vertragsrechtskonventionen, also des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge (WVK) und des noch nicht in Kraft

⁹⁸ Hubel/Gänzle in Moroff, S. 251 ff.; Peters in Krohn, S. 228; Gänzle/Hubel in Hubel, S. 393 ff.

⁹⁹ Hubel/Gänzle in APuZ 02, S. 3 ff.

¹⁰⁰ S.o. II.

¹⁰¹ Heintschel von Heinegg 2. Kapitel I) Rn. 118; Paenson V) A) 1) 1); Dixon 3.1; Schweitzer/Weber 1. Kapitel 2. Abschnitt Rn. 8; Bleckmann Grundprobleme und Methoden des Völkerrechts § 4 I) 1); Doehring § 5 II) Rn. 337; Graf Vitzthum 1. Abschnitt III) 1) a) Rn. 115

getretenen Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge zwischen Staaten und Internationalen Organisationen oder zwischen Internationalen Organisationen (WVKIO), nur schriftliche Übereinkommen, daraus folgt aber nicht, dass mündliche Übereinkünfte keine völkerrechtlichen Verträge sein könnten,¹⁰² was im Übrigen auch den Konventionen selbst entnommen werden kann (Artikel 3 lit. a. WVK bzw. WVKIO).

Doch nicht nur aus dem Umstand, dass die Kopenhagener Erklärung nicht ratifiziert wurde, kann nicht auf ihre fehlende völkerrechtliche Verbindlichkeit geschlossen werden. Gleiches gilt für den Umstand, dass sie weder im Amtsblatt der EG veröffentlicht wurde noch auf der Homepage des Rats der Europäischen Union erscheint, die den Anspruch erhebt, alle von den Europäischen Gemeinschaften mit Drittländern oder internationalen Organisationen geschlossenen Übereinkünfte aufzulisten,¹⁰³ noch beim Sekretariat der Vereinten Nationen registriert ist, wie Artikel 102 Abs. 1 Charta der Vereinten Nationen dies für völkerrechtliche Verträge grundsätzlich vorsieht. Denn Veröffentlichungen in Amtsblättern und Registrierungen stellen zwar einen Indikator, aber keine notwendige Bedingung für die völkerrechtliche Verbindlichkeit einer internationalen Übereinkunft dar.¹⁰⁴

Nicht entscheidend für die völkerrechtliche Qualifikation der Kopenhagener Erklärung ist schließlich ihre Bezeichnung als bloße „Erklärung“, werden doch in der Praxis insbesondere für multilaterale völkerrechtliche Verträge die unterschiedlichsten Bezeichnungen verwendet, von „Charta“ über „Satzung“ bis hin auch „Erklärung“, ohne dass dies ihrer rechtlichen zu „Deklaration“ oder eben Verbindlichkeit entgegenstehen würde.¹⁰⁵ Die beiden Wiener Vertragsrechtskonventionen stellen in die-

¹⁰² Ipsen § 9 Rn. 1; Herdegen Völkerrecht § 15 1) b) Rn. 5; Graf Vitzthum 1. Abschnitt III) 1) a) Rn. 115; Hobe/Kimminich 5. Kapitel 2) 2); Schweitzer/Weber 1. Kapitel 2. Abschnitt B) I) Rn. 19

¹⁰³ <http://ue.eu.int/accords> (am 15.12.2005)

¹⁰⁴ Dixon 3.2

¹⁰⁵ Bleckmann Völkerrecht § 6 A) I) Rn. 279; Schweitzer/Weber 1. Kapitel 2. Abschnitt Rn. 8; Hobe/Kimminich 5. Kapitel 2) 2); Stein/von Buttlar 1. Kapitel § 1 1) Rn. 30; Graf Vitzthum 1. Abschnitt III) 1) a) Rn. 113; Paenson V) A) 1) 1)

sem Zusammenhang sogar ausdrücklich fest, dass die Bezeichnung einer Übereinkunft für ihre völkerrechtliche Qualifikation irrelevant ist (Artikel 2 Abs. 1 lit. a. WVK bzw. WVKIO).

IV. Die Frage nach dem Ausdruck rechtlichen Bindungswillens beim Abschluss als entscheidendes Kriterium

Das für die völkerrechtliche Qualifikation der Kopenhagener Erklärung allein entscheidende Vorhandensein rechtlichen Bindungswillens bei ihrem Abschluss soll nachfolgend mit Blick auf ihren Wortlaut und die damaligen Gesamtumstände untersucht werden, ist doch für die nicht immer einfache Unterscheidung, ob es sich bei einer Übereinkunft um einen völkerrechtlichen Vertrag oder eine bloße politische Absichtserklärung handelt, grundsätzlich die Auslegung nach dem objektiven Empfängerhorizont ausschlaggebend.¹⁰⁶ So stellt nicht zuletzt auch der Internationale Gerichtshof (IGH) entscheidend darauf ab, wie die jeweiligen Erklärungen vom Verhandlungspartner verstanden werden können.¹⁰⁷ Das heißt, von Bedeutung sind vor allem der Text einer Übereinkunft und die politisch-historischen Umstände bei ihrem Abschluss.¹⁰⁸ Nichts anderes gilt, wenn die Übereinkunft die Gründung eines internationalen Zusammenschlusses zum Inhalt hat.¹⁰⁹

¹⁰⁶ Stein/von Buttlar 1. Kapitel § 1 1) Rn. 32; Hobe/Kimminich 4. Kapitel 8)

¹⁰⁷ Case Concerning Maritime Delimitation and Territorial Questions between Qatar and Bahrain, ICJ Reports 1994, S. 112, 120

¹⁰⁸ Herdegen Völkerrecht § 15 1) a) Rn. 2 f.

¹⁰⁹ Seidl-Hohenveldern in FS für Bernhardt, S. 230

1. Der Wortlaut der Kopenhagener Erklärung und der Gründungssatzung

Was zunächst den Wortlaut der Kopenhagener Erklärung anlangt, so deutet dieser nicht darauf hin, dass die Teilnehmer an der Gründungskonferenz des Ostseerats im März 1992 den Willen gehabt haben, für ihre jeweiligen Staaten völkerrechtliche Verpflichtungen zu begründen. Die gesamte Erklärung enthält nicht einen Hinweis darauf, dass die Beteiligten mehr als nur ihre grundsätzliche politische Bereitschaft zur Zusammenarbeit im Rahmen des Ostseerats dokumentieren wollten. Im Gegenteil wird der Ostseerat bereits im ersten Satz als bloßes regionales „Forum“ bezeichnet, welches lediglich die Kooperation zwischen den beteiligten Staaten fördern solle.¹¹⁰

Hinzu kommt, dass die Kopenhagener Erklärung in einem späteren Absatz explizit auf die Gründungssatzung verweist.¹¹¹ In dieser wiederum wird ausdrücklich festgestellt, dass der Ostseerat keinen „neuen formalisierten, institutionalisierten Zusammenschluss“ darstelle.¹¹² Außerdem ist in der Gründungssatzung an zahlreichen Stellen nicht etwa von einer Mitgliedschaft der Staaten im Ostseerat oder Ähnlichem, sondern nur von ihrer „Teilnahme“ an ihm die Rede.¹¹³ An anderer Stelle betont die Gründungssatzung sogar, dass die Zusammenarbeit im Ostseerat von „traditioneller, intergouvernementaler Natur“ sein solle.¹¹⁴

Nach dem Wortlaut der Kopenhagener Erklärung und der Gründungssatzung zu schließen, sollte also durch den Ostseerat der rechtliche Handlungsspielraum seiner Mitglieder nicht eingeschränkt werden. Der Ostseerat wird in beiden Dokumenten als bloßes Rahmenwerk beschrieben, in welchem sich multilaterale Zusammenarbeit auf der Basis von Freiwilligkeit vollziehen könne. Konsequenterweise findet sich in der Kopenhagener Erklärung auch kein Hinweis auf etwaige Sanktionen

¹¹⁰ Kopenhagener Erklärung, I)

¹¹¹ Kopenhagener Erklärung, II)

¹¹² Terms of Reference (1992), Nr. 3

¹¹³ Terms of Reference (1992), Nr. 21

¹¹⁴ Terms of Reference (1992), Nr. 3

für den Fall, dass sich ein Mitglied doch nicht am Ostseerat beteiligen sollte. Und in der Gründungssatzung wird sogar klargestellt, dass mit der Gründung des Ostseerats keinerlei Verpflichtungen - seien sie „rechtlicher oder politischer Natur“ - verletzt werden sollten.¹¹⁵

2. Die politisch-historischen Gesamtumstände beim Abschluss der Kopenhagener Erklärung

Was die politisch-historischen Gesamtumstände beim Abschluss der Kopenhagener Erklärung anlangt, so vollzogen sich Anfang der 90er Jahre tiefe Umbrüche in Europa, dessen zukünftige Entwicklung insgesamt nicht absehbar war,¹¹⁶ nachdem der Putschversuch in Moskau keine sieben und die Erklärung von Alma-Ata zur Auflösung der Sowjetunion und zur Gründung der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) keine drei Monate zurücklagen. Auch im Hinblick auf die Stabilität des Ostseeraums herrschte große Skepsis.¹¹⁷ Schließlich standen beispielsweise im Baltikum noch russische Truppen,¹¹⁸ die dort auch immer wieder Einmischungsversuche unternahmen.¹¹⁹ Wie angespannt die Situation war, mag die Tatsache verdeutlichen, dass der schwedische Beauftragte für Rüstungsexporte die Lage in den baltischen Staaten als derart instabil ansah, dass Waffenlieferungen dorthin der schwedischen Politik, keine Waffen in Spannungsgebiete zu exportieren, zuwiderlaufen würden.¹²⁰

In dieser Zeit der allgemeinen Unsicherheit war es vordringlich, das gestörte russisch-baltische Verhältnis rasch zu normalisieren.¹²¹ Dabei kam es insbesondere darauf an, politische Zeichen zu setzen, die den

¹¹⁵ Terms of Reference (1992), Nr. 21

¹¹⁶ Krohn S. 7

¹¹⁷ Hubel/Gänzle in Das Parlament Nr. 40 01, S. 6

¹¹⁸ Die letzten russischen Truppen verließen Litauen 1992 und Estland und Lettland im August 1994.

¹¹⁹ Tuchtenhagen S. 99

¹²⁰ Krohn S. 31

¹²¹ Kaski S. 150

Willen zu guter Nachbarschaft betonen würden.¹²² Die Gründung des Ostseerats stellte ein solches Zeichen dar, das jedoch mit einiger Wahrscheinlichkeit nicht so schnell möglich gewesen wäre - immerhin wurde der Ostseerat nur fünf Monate nach der beschriebenen Initiative Ellemann-Jensens und Genschers gegründet¹²³ -, wenn seine Gründung auf einem völkerrechtlichen Vertrag basiert hätte. Schließlich hätte in diesem Fall die Gefahr bestanden, dass das Ringen um die dann viel entscheidendere Festlegung der Kompetenzen der Gremien des Ostseerats und der Pflichten seiner Mitglieder den gesamten Prozess bereits im Vorfeld erheblich verzögert.¹²⁴ Auch ist zu beachten, dass die Erlangung der Zustimmung zu einem rechtlich verbindlichen Gründungsvertrag angesichts der herrschenden Unsicherheit zumindest in einigen Staaten innenpolitisch eine recht hohe Hürde dargestellt hätte, vor der die jeweiligen Regierungen 1992 unter Umständen zurückgeschreckt wären.

V. Zusammenfassung: Die Kopenhagener Erklärung als bloße politische Absichtserklärung

Nachdem nicht nur ihr Wortlaut, sondern auch die politisch-historischen Gesamtumstände bei ihrem Abschluss deutlich machen, dass sich die zukünftigen Mitglieder des Ostseerats mit der Kopenhagener Erklärung nicht rechtlich verbindlich zu seiner Gründung und zur Zusammenarbeit innerhalb seiner Strukturen verpflichten wollten, ist diese lediglich als politische Absichtserklärung zu qualifizieren. Obwohl ihr die Überzeugung der Beteiligten zu Grunde gelegen haben dürfte, bedeutsame politische Verpflichtungen untereinander zu begründen, fehlt ihr damit die Qualität eines völkerrechtlichen Gründungsvertrags. Sie ist insofern beispielsweise mit der Schlussakte der Konferenz über Sicherheit und

¹²² Krohn in GYIL 01, S. 65

¹²³ S.o. C. I.

¹²⁴ Hubel/Gänzle in APuZ 02, S. 3

Zusammenarbeit in Europa vergleichbar, mit der im Jahr 1975 die KSZE (heute OSZE) gegründet wurde.

E. Die Beteiligung der Europäischen Kommission an der Gründung des Ostseerats

Wie bereits dargestellt, haben sich auf der Kopenhagener Konferenz die Außenminister Dänemarks, Deutschlands, Estlands, Finnlands, Lettlands, Litauens, Norwegens, Polens, Russlands und Schwedens auf die Gründung des Ostseerats verständigt und diese gemeinsam beschlossen.¹²⁵ Fraglich ist jedoch, welche Rolle der Vertreter der Europäischen Kommission, der ebenfalls an der Konferenz teilgenommen hat, dabei gespielt hat. Die Beteiligung der Europäischen Kommission an der Gründung des Ostseerats ist jedoch für dessen europarechtliche Einordnung von zentraler Bedeutung¹²⁶ und daher möglichst genau zu bestimmen.

I. Die herrschende Unsicherheit über die Rolle des Vertreters der Kommission bei der Ostseeratsgründung

Selbst unter den Beteiligten herrscht offensichtlich keine Klarheit darüber, ob der Vertreter der Europäischen Kommission sich ebenfalls an

¹²⁵ S.o. C. I., IV.

¹²⁶ S.u. M.

der Gründung des Ostseerats beteiligt hat. Vorliegend kann es aber mit der bloßen Feststellung, dass er auf der Kopenhagen Konferenz zumindest unstreitig anwesend und die Kommission somit personell vertreten war, nicht sein Bewenden haben. Denn die spätere europarechtliche Einordnung des Ostseerats setzt unter anderem die genaue Kenntnis der Rolle der Kommission bei der Ostseeratsgründung voraus. Es ist daher erforderlich zu wissen, ob ihr Vertreter lediglich an der Konferenz teilgenommen, sich aber nicht aktiv an der Entscheidung über die Gründung und die zukünftige Gestalt des Ostseerats beteiligt hat oder ob er gemeinsam und gleichberechtigt mit den Außenministern seiner Gründungsstaaten über die Gründung des Ostseerats mitentschieden hat.

Umso misslicher ist daher, dass sich die Unsicherheit über die Rolle des Vertreters der Kommission bei der Ostseeratsgründung offensichtlich sogar auf die Verwaltung des Ostseerats erstreckt. So erwähnt beispielsweise ein Sekretariatsmitarbeiter in einem Aufsatz im Jahr 2001 mit Blick auf die Gründung des Ostseerats ausschließlich die Außenminister der Gründungsstaaten, welche die Kopenhagener Erklärung angenommen und so den Ostseerat gegründet hätten.¹²⁷ Im Gegensatz dazu fand sich im gleichen Jahr auf der Homepage des Ostseerats noch eine Darstellung der Gründung, wonach diese vom Vertreter der Kommission gemeinsam mit den Außenministern der Gründungsstaaten beschlossen wurde („Im März 1992 luden der dänische und der deutsche Außenminister die Außenminister Estlands, Finnlands (...) und ein Mitglied der Europäischen Kommission ein, um (...) in Kopenhagen die Gründung eines „Ostseerats“ zu beschließen.“).¹²⁸ Die aktuelle Homepage beschreibt die Gründung dagegen wieder als alleinige Entscheidung der Außenminister.¹²⁹

¹²⁷ Krohn in GYIL 01, S. 67

¹²⁸ <http://www.baltinfo.org/cbss.htm> am 15.11.2001

¹²⁹ <http://www.cbss.st/history> am 13.12.2005

II. Die unterschiedlichen Schilderungen der Rolle des Vertreters der Kommission bei der Ostseeratsgründung

Angesichts der herrschenden Unsicherheit ist es erforderlich, die Beteiligung des Vertreters der Europäischen Kommission an der Gründung des Ostseerats genauer zu untersuchen. Dabei bietet es sich an, zunächst die Schilderungen der Kopenhagener Erklärung und der Gründungssatzung des Ostseerats in den Blick zu nehmen. Bei diesen Dokumenten spricht der Umstand, dass sie beide von den beteiligten Akteuren direkt auf der Gründungskonferenz des Ostseerats formuliert wurden, zunächst dafür, dass sie die Rolle des Kommissionsvertreters in Kopenhagen authentisch wiedergeben.

1. Die Schilderung der Rolle des Vertreters der Kommission in der Kopenhagener Erklärung

Was die Schilderung in der Kopenhagener Erklärung anlangt, so fällt auf den ersten Blick auf, dass dort an vielen Stellen nur von den „Ministern“, nicht aber vom Vertreter der Kommission die Rede ist. So sind es nur „die Minister“, die sich laut Kopenhagener Erklärung mit der Gründung des Ostseerats zur Demokratie bekennen,¹³⁰ die das Bedürfnis nach einer besseren Zusammenarbeit in Gesundheits- und sozialen Angelegenheiten und die Bedeutung der Zusammenarbeit zwischen den Regionen im Ostseeraum unterstreichen¹³¹ und die betonen, dass die Gründung des Ostseerats für neue Initiativen im Bereich Kultur sorgen werde.¹³² Im zweiten Absatz der Kopenhagener Erklärung heißt es

¹³⁰ Kopenhagener Erklärung, II) 1)

¹³¹ Kopenhagener Erklärung, II) 3) und II) 6)

¹³² Kopenhagener Erklärung, II) 5)

sogar wörtlich: „Die Minister haben sich entschieden, einen Ostseerat als regionale Initiative zu gründen.“¹³³

Dies alles könnte zunächst den Schluss nahe legen, dass nach der Kopenhagener Erklärung lediglich die Außenminister der zehn Gründungsstaaten den Ostseerat gegründet und über seine Gestalt entschieden haben. Ein solcher Schluss wäre freilich vorschnell, denn bei der Betrachtung des Absatzes der Kopenhagener Erklärung, in dem speziell auf die Umstände der Gründung des Ostseerats eingegangen wird, ergibt sich ein vollkommen anderes Bild. Bereits dessen erster Satz lautet nämlich: „Auf Einladung des dänischen und des deutschen Außenministers trafen die Außenminister Dänemarks, Estlands (...) und der Vertreter der Europäischen Kommission am fünften und sechsten März in Kopenhagen zusammen, (...) um über die Gründung eines „Ostseerats“ zu entscheiden (...).“¹³⁴

In ihrer Beschreibung speziell des Gründungsvorgangs unterscheidet die Kopenhagener Erklärung also ausdrücklich nicht zwischen den Außenministern der zukünftigen Ostseerats-Mitgliedsstaaten und dem Vertreter der Kommission. Letzterer wird vielmehr als gleichberechtigter Konferenzteilnehmer beschrieben, der gemeinsam mit den Außenministern den Entschluss gefasst habe, den Ostseerat zu gründen. Dieser eindeutige Wortlaut lässt auch die soeben dargestellte häufige Verwendung der Bezeichnung „Minister“ im weiteren Verlauf der Kopenhagener Erklärung in einem anderen Licht erscheinen, legt er doch den Schluss nahe, dass diese Bezeichnung lediglich der Kürze und Einfachheit halber gewählt worden ist und den Vertreter der Kommission mit einschließen soll. Insgesamt ist die Kopenhagener Erklärung damit so zu verstehen, dass der Vertreter der Europäischen Kommission den Ostseerat mitgegründet hat.

¹³³ Kopenhagener Erklärung, II)

¹³⁴ Kopenhagener Erklärung, I) 1)

2. Die abweichende Schilderung der Rolle des Vertreters der Kommission in der Gründungssatzung

Auch in der Gründungssatzung des Ostseerats wird auf dessen Gründungsvorgang Bezug genommen. Im Hinblick auf die Beschreibung der Rolle des Kommissionsvertreters unterscheidet sich die Darstellung jedoch grundlegend von derjenigen in der Kopenhagener Erklärung. So lautet der erste Satz der Gründungssatzung: „Auf ihrem Treffen in Kopenhagen (...) beschlossen die Außenminister Dänemarks, Estlands (...) im Beisein des Vertreters der Kommission, einen Ostseerat zu gründen (...).“¹³⁵ Es wird also klar zwischen den Außenministern der Gründungsstaaten und dem Vertreter der Kommission differenziert: Während erstere die Gründung des Ostseerats beschlossen hätten, habe letzterer ihr lediglich beigewohnt. Da sie an keiner anderen Stelle auf den Gründungsvorgang eingeht, kann die Gründungssatzung nur so verstanden werden, dass der Vertreter der Kommission nicht über die Gründung des Ostseerats mitentschieden habe.

3. Mögliche Gründe für die unterschiedlichen Schilderungen

Nachdem die Kopenhagener Erklärung und die Gründungssatzung - obwohl sie beide von den beteiligten Akteuren direkt auf der Gründungskonferenz formuliert wurden - die Rolle des Vertreters der Europäischen Kommission bei der Gründung des Ostseerats sehr unterschiedlich schildern, stellt sich die Frage nach möglichen Gründen hierfür.

¹³⁵ Terms of Reference (1992), Nr. 1

a. Die Unwichtigkeit formaler Fragen auf der Gründungskonferenz

Ein möglicher Grund für die unterschiedlichen Schilderungen ist, dass auf der Kopenhagener Konferenz auf allen Seiten die Absicht im Vordergrund stand, schnell einen Zusammenschluss zu schaffen, innerhalb dessen Strukturen man zusammenarbeiten und so gegenseitiges Vertrauen aufbauen können würde.¹³⁶ Fragen wie die nach der genauen Beteiligung der Kommission an der Gründung des Ostseerats dürften vor diesem Hintergrund und angesichts des Umstands, dass dieser kein völkerrechtlicher Vertrag, sondern lediglich eine politische Absichtserklärung zu Grunde lag,¹³⁷ nur eine sekundäre Rolle gespielt haben. Für einige beteiligte Akteure mag es daher auch von untergeordneter Bedeutung gewesen sein, ob der Kommissionsvertreter den Ostseerat nun mitgründet oder die Gründung lediglich politisch unterstützt. Dementsprechend erscheint es denkbar, dass bei den Formulierungen der Kopenhagener Erklärung und der Gründungssatzung einer präzisen Darstellung der Gründung schlichtweg keine besondere Beachtung geschenkt wurde.

b. Das Fehlen eines Mandats der Kommission zur Gründung des Ostseerats

Ein weiterer möglicher Grund für die unterschiedlichen Schilderungen könnte darin liegen, dass der Kommission vom Rat der Europäischen Union zuvor kein spezielles Mandat erteilt worden war, den Ostseerat mitzugründen.^{138 139} Vor diesem Hintergrund mag es der Wunsch des Kommissionsvertreters gewesen sein, in den offiziellen Ostseeratsdokumenten im Hinblick auf die eigene Beteiligung nicht genau festgelegt zu werden. Die uneinheitlichen Schilderungen seiner Rolle könnten also

¹³⁶ Mariussen/Aalbu/Brandt in Nordregio report 00, S.4; Krohn in GYIL 01, S. 65; s.o. D. IV. 2.

¹³⁷ S.o. D. V.

¹³⁸ Johansson in Hubel, S. 385

¹³⁹ Zur grundsätzlichen Frage, ob die Kommission für die Gründung von Zusammenschlüssen wie dem Ostseerat ein Mandat des Rats benötigt, s.u. M. II. 3. a.

möglicherweise auch darauf zurückzuführen sein, dass sich der Kommissionsvertreter bewusst weder als bloßer Beobachter noch als gleichberechtigter Teilnehmer an der Gründungskonferenz beschreiben lassen wollte und deswegen auf entsprechende Formulierungen in der Kopenhagener Erklärung und der Gründungssatzung gedrängt hat.

4. Die Unmöglichkeit einer Aussage über die Rolle des Vertreters der Kommission auf Grundlage der unterschiedlichen Schilderungen

Unabhängig von den möglichen Gründen für ihre unterschiedlichen Schilderungen des Gründungsvorgangs des Ostseerats kann in jedem Fall festgehalten werden, dass die Kopenhagener Erklärung und die Gründungssatzung keine eindeutige Aussage über die Rolle des Vertreters der Europäischen Kommission bei der Gründung des Ostseerats zulassen. Auch die wenigen später entstandenen Schilderungen des Gründungsvorgangs helfen hier nicht weiter. Denn meist äußern sie sich ohnehin nur sehr allgemein zur Rolle des Kommissionsvertreters.¹⁴⁰ Und wenn sie diese genauer beschreiben, ergeben auch sie ein uneinheitliches Bild.¹⁴¹

¹⁴⁰ So lässt es beispielsweise die Informationsschrift des deutschen Auswärtigen Amtes anlässlich der deutschen Ostseeratspräsidentschaft im Turnus 2000/2001 bei der allgemeinen Aussage bewenden, dass der Gründung des Ostseerats „ein Treffen der Außenminister (...) sowie eines Repräsentanten der Kommission (...) vorausgegangen war.“ (Broschüre Ostseerat – Deutsche Präsidentschaft).

¹⁴¹ In einem Aufsatz der Politikwissenschaftler Hubel und Gänzle aus dem Jahr 2002 wird zum Beispiel ausgeführt, der Repräsentant der Kommission habe über die Gründung des Ostseerats mitentschieden (Gänzle/Hubel in Hubel, S. 394), während in einem anderen Aufsatz der selben Autoren aus dem gleichen Jahr ausdrücklich von einem Gründungsakt lediglich der „Regierungen“ die Rede ist (Hubel/Gänzle in APuZ 02, S. 3).

III. Die Notwendigkeit einer eigenständigen Bewertung des Geschehens auf der Gründungskonferenz

Nachdem man sich im Hinblick auf die Rolle des Kommissionsvertreters bei der Gründung des Ostseerats nicht auf die widersprüchlichen und teilweise auch unvollständigen offiziellen wie inoffiziellen Schilderungen stützen kann, bleibt nurmehr, das tatsächliche Geschehen auf der Gründungskonferenz - soweit Informationen darüber existieren - selbst in den Blick zu nehmen und dieses eigenständig zu bewerten.

1. Das Verhalten des Vertreters der Kommission aus Sicht eines objektiven Beobachters als entscheidender Maßstab

Für die Bewertung des tatsächlichen Geschehens auf der Gründungskonferenz des Ostseerats ist entscheidend, wie der Kommissionsvertreter dort agiert hat und wie sein Verhalten von den anderen Konferenzteilnehmern verstanden werden konnte. Ausschlaggebend ist also die Sichtweise eines objektiven Beobachters - und nicht etwa der subjektive Wille des Kommissionsvertreters. Schließlich kann es für die Frage, ob der Vertreter einer Institution einen auf einer politischen Absichtserklärung beruhenden Zusammenschluss mitgegründet hat, ebenso wenig darauf ankommen, ob er überhaupt dazu berechtigt war und deswegen einen entsprechenden Willen gehabt haben dürfte, wie für die Frage, ob er eine völkerrechtliche Verpflichtung eingegangen ist.¹⁴²

Abgesehen davon, dass also auch hier die Rechtsprechung des Internationalen Gerichtshofs zur Abgrenzung von völkerrechtlichen Verträ-

¹⁴² Vgl.o. D. IV.

gen und bloßen politischen Absichtserklärungen¹⁴³ fruchtbar gemacht werden kann, ist zudem der in den Artikeln 27, 46 und 47 des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge niedergelegte Grundsatz zu beachten, dass sich die Parteien völkerrechtlicher Verträge nur dann auf die Verletzung etwaiger innenrechtlicher Beschränkungen durch ihre Vertreter berufen können, wenn diese für die andere Seite offenkundig war.¹⁴⁴ Es ist nicht ersichtlich, warum bei politischen Absichtserklärungen etwas anderes gelten sollte.

2. Die Mitunterzeichnung der Kopenhagener Erklärung durch den Vertreter der Kommission

Was das Verhalten des Vertreters der Kommission auf der Gründungskonferenz betrifft, so kann, nachdem sich nirgendwo ein gegenteiliger Hinweis findet, zunächst davon ausgegangen werden, dass er die ganze Zeit über anwesend war und somit volle Kenntnis vom Inhalt der dort beschlossenen Dokumente gehabt hatte. Entscheidend ist darüber hinaus, dass der Kommissionsvertreter - ebenso wie die Vertreter der zukünftigen Mitgliedsstaaten des Ostseerats - zudem seine Unterschrift unter die Kopenhagener Erklärung gesetzt hat.¹⁴⁵ Schließlich bringt der Vertreter einer Institution mit der Unterzeichnung des Gründungsdokuments eines Zusammenschlusses in aller Regel nach außen hin zum Ausdruck, dass seine Institution den Zusammenschluss mitgründen will.

Etwas anderes gälte nur dann, wenn er damit offensichtlich lediglich erklären wollte, dass seine Institution die Gründung politisch unterstützt oder zumindest keine Einwände gegen sie hat. Die Unterzeichnung der Kopenhagener Erklärung durch den Vertreter der Kommission konnte von den anderen Beteiligten jedoch nicht in diesem Sinne verstanden

¹⁴³ Case Concerning Maritime Delimitation and Territorial Questions between Qatar and Bahrain, ICJ Reports 1994, S. 112, 120

¹⁴⁴ Verdross/Simma S. 444 ff.; Doebling § 5 II) Rn. 339; Stein/von Buttler 2. Abschnitt § 2 2) Rn. 69f.; Seidl-Hohenveldern S. 475; Graf Vitzthum 1. Abschnitt III) 1) a) Rn. 118

¹⁴⁵ Krohn in GYIL 01, S. 67

werden. Dagegen spricht bereits der Umstand, dass die Kopenhagener Erklärung auf die Gründungssatzung Bezug nimmt,¹⁴⁶ die ihrerseits die Kommission ausdrücklich als Ostseeratsmitglied bezeichnet.¹⁴⁷ Die Unterzeichnung des Gründungsdokuments eines Zusammenschlusses, in dem die eigene Institution später sogar Mitglied sein soll,¹⁴⁸ kann kaum als bloßer Ausdruck politischer Unterstützung für die Gründung aufgefasst werden.

IV. Zusammenfassung: Die Beteiligung des Vertreters der Kommission an der Gründung des Ostseerats

Nachdem das Verhalten ihres Vertreters auf der Kopenhagener Konferenz von einem objektiven Beobachter nur so zu verstanden werden konnte, dass die Europäische Kommission sich an der Gründung des Ostseerats beteiligen möchte, ist im Folgenden davon auszugehen, dass diese den Ostseerat mitgegründet hat. Ob sie dies trotz fehlenden Mandats gedurft hätte, steht auf einem anderen Blatt und wird später Gegenstand der Untersuchung sein.¹⁴⁹

¹⁴⁶ Kopenhagener Erklärung, II)

¹⁴⁷ Terms of Reference (1992), Nr. 4

¹⁴⁸ Zur Frage nach dem tatsächlichen Status der Kommission im Ostseerat s.u. F.

¹⁴⁹ S.u. M. II.

F. Der Status der Europäischen Kommission im Ostseerat

Ebenso wichtig für die europarechtliche Einordnung des Ostseerats wie die Klärung der Beteiligung der Kommission an seiner Gründung ist die Klärung ihres Status in ihm.¹⁵⁰ Dieser erschließt sich freilich ebenso wenig auf den ersten Blick. Vielmehr ist er mehr als ein Dutzend Jahre nach der Ostseeratsgründung immer noch nicht geklärt bzw. umstritten.¹⁵¹ Dies wird bereits deutlich, wenn man die Angaben auf der Homepage des Ostseerats, wo die Kommission ausdrücklich als Ostseeratsmitglied bezeichnet wird („Die Mitglieder des Rats sind die 11 Staaten des Ostseeraums sowie die Europäische Kommission“),¹⁵² mit den Angaben der offiziellen Informationsschrift anlässlich der deutschen Ostseeratspräsidentschaft vergleicht, welche die Kommission nicht als Ostseeratsmitglied führt, sondern ausdrücklich nur von einer Teilnahme spricht.¹⁵³

Ganz abgesehen davon, dass der unklare Status der Kommission im Ostseerat in der Praxis oftmals zu einer nicht unerheblichen Behinderung von dessen Arbeit führt,¹⁵⁴ ist seine genaue Bestimmung auch eine der Voraussetzungen für die spätere europarechtliche Einordnung des Ostseerats. Denn die Beantwortung der Frage, inwiefern die EU berechtigt bzw. sogar verpflichtet ist, am Ostseerat mitzuwirken, und wie die Einbindung ihrer Vertreter in seine institutionelle Struktur rechtlich zu bewerten ist, setzt voraus, dass zuvor geklärt wurde, ob die Kommission als vollwertiges Mitglied des Ostseerats angesehen werden kann oder nicht.

¹⁵⁰ S.u. M.

¹⁵¹ Johansson in Hubel, S. 385

¹⁵² <http://www.cbss.st/history> am 08.12.2005

¹⁵³ Broschüre Ostseerat – Deutsche Präsidentschaft

¹⁵⁴ Johansson in Hubel, S. 385

I. Die herrschende Unklarheit über den Status der Kommission im Ostseerat

Am obigen Beispiel ist bereits deutlich geworden, dass selbst unter den Beteiligten Unsicherheit hinsichtlich des genauen Status der Kommission im Ostseerat herrscht. Zu denjenigen, die ebenso wie das Ostseeratssekretariat offensichtlich von einer Mitgliedschaft der Kommission ausgehen, zählt beispielsweise Schweden. In seiner offiziellen Informationsbroschüre über den Ostseerat bezeichnet das schwedische Außenministerium die Kommission ohne jegliche Einschränkungen als Ostseeratsmitglied.¹⁵⁵ Auch das dänische Außenministerium geht in seinen offiziellen Verlautbarungen ausdrücklich von einer Mitgliedschaft der Kommission im Ostseerat aus.¹⁵⁶

Auf der Homepage des finnischen Außenministeriums wird dagegen zwischen dem Status der Mitgliedsstaaten im Ostseerat und demjenigen der Kommission klar differenziert. Letztere wird lediglich als Teilnehmer betrachtet. So heißt es wörtlich: „Die Mitgliedsstaaten sind die nordischen Länder, Deutschland (...). Die Europäische Kommission beteiligt sich ebenfalls an der Arbeit des Rats.“¹⁵⁷ Auf deutscher Seite scheint man, wie beschrieben, ebenfalls nicht von einer Mitgliedschaft der Kommission auszugehen - zumindest wenn man die soeben zitierte Informationsschrift des Auswärtigen Amtes zu Grunde legt. Ein anderes Bild ergibt sich freilich, wenn man die Antwort der Bundesregierung auf eine Große Anfrage vom Bundestag aus dem Jahr 1998 heranzieht, in der die Kommission ausdrücklich als Ostseeratsmitglied bezeichnet wird.¹⁵⁸

¹⁵⁵ UD info CBSS S. 1

¹⁵⁶ Broschüre Denmark and the Baltic Region S. 2

¹⁵⁷ <http://formin.finland.fi/doc/eng/chairman/cbsseng/main.html> am 08.12.2005

¹⁵⁸ Antwort der Bundesregierung auf eine Große Anfrage zur Wirtschaftlichen Entwicklung des Ostseeraums, BT-Drucksache 13/10140, S. 21: „Die EU ist in die Ostseekooperation voll integriert; die Europäische Kommission ist Mitglied des Ostseerates und nimmt an dessen Ausschuss Hoher Beamter und den Arbeitsgruppen teil.“

Ein ebenso uneinheitliches Bild wie die offiziellen Verlautbarungen der Ostseeratsmitgliedsstaaten ergeben die Darstellungen der wenigen politischen Beobachter und Kommentatoren, die sich hierzu überhaupt explizit äußern. So wird die Kommission von einigen zwar als „volles Mitglied im formalen Sinne“¹⁵⁹ oder sogar ausdrücklich als „gleichberechtigtes Mitglied“¹⁶⁰ bezeichnet. Andere dagegen sprechen - offensichtlich in Abgrenzung zu einer Mitgliedschaft - lediglich von einer „gleichberechtigten Vertretung“ der Kommission.¹⁶¹ Hinzu kommt, dass diese Darstellungen ohnehin einen nur begrenzten Aussagewert haben, denn sie gehen auf die Frage nach dem Status der Kommission im Ostseerat in der Regel nur sehr knapp ein und basieren dabei meist offensichtlich nicht auf näheren eigenen Untersuchungen.

II. Die getrennte Untersuchung des formalen Status, der Rechte und Pflichten sowie des Auftretens der Kommission im Ostseerat

Angesichts der allgemein herrschenden Unklarheit erscheint es erforderlich, den Status der Kommission im Ostseerat vorliegend selbst einer genaueren Untersuchung zu unterziehen. Dabei soll zunächst ihr formaler Status betrachtet, also geklärt werden, ob die Kommission laut den offiziellen Dokumenten vollwertiges Ostseeratsmitglied ist (1.). Anschließend soll untersucht werden, ob auch ihre Rechte und Pflichten im Ostseerat im Wesentlichen denjenigen der Mitgliedsstaaten entsprechen (2.). Schließlich wird in einigen internationalen Zusammenschlüssen auch unter den Vollmitgliedern noch einmal differenziert.¹⁶² Das

¹⁵⁹ Johansson in Hubel, S. 385

¹⁶⁰ Birckenbach/Wellmann in Stanley, S. 232 ff.

¹⁶¹ Hubel/Gänzle in Das Parlament Nr. 40 01, S. 6: „Der Ostseerat umfasst heute elf Mitgliedsländer: Dänemark, Deutschland (...). Die Europäische Kommission ist gleichberechtigt vertreten.“

¹⁶² Neben der Vollmitgliedschaft haben zahlreiche internationale Zusammenschlüsse weitere Beteiligungsstatus entwickelt. Beispiele hierfür sind insbesondere der Status des assoziierten Mitglieds und der Status des Beobachters (Graf Vitzthum 4. Abschnitt II) 2) e) Rn. 88; Seidl-Hohenveldern S. 192; Seidl-Hohenveldern/Loibl § 5 C) II)

heißt, obwohl ihr Status in formal nicht beschränkt ist, sind einige Mitglieder trotzdem nicht in jeder Hinsicht - etwa bei der Stimmabgabe oder den Beitragspflichten - gleichberechtigt.^{163 164} Im Anschluss hieran sollen schließlich das Auftreten und das Selbstverständnis der Kommission im Ostseerat erörtert werden (3.). Dabei wird das Augenmerk vor allem darauf gerichtet, wie die Kommission ihre Rolle im Ostseerat in der Praxis interpretiert und ausfüllt.

Eine getrennte Untersuchung ist deswegen angezeigt, weil die bestehende Unsicherheit über ihren Status im Ostseerat darauf zurückzuführen sein könnte, dass die Kommission zwar formal vollwertiges bzw. sogar gleichberechtigtes Ostseeratsmitglied ist, ihr Auftreten dem jedoch nicht entspricht. Insbesondere der zunächst eher informelle Charakter des Ostseerats und der Umstand, dass bei seiner Gründung, wie erörtert, keine rechtlich verbindlichen Verpflichtungen begründet wurden,¹⁶⁵ lassen es möglich erscheinen, dass die Kommission in der Praxis nicht ihrem formalen Status gemäß agiert.¹⁶⁶ Hinzu kommt das Fehlen politischer Vorgaben in Bezug auf den Ostseerat. Der Rat hat der Kommission nicht nur, wie erörtert, im Jahr 1992 kein Mandat zur Gründung des Ostseerats erteilt,¹⁶⁷ er hat ihr gegenüber auch in der Folgezeit nicht klargestellt, welche Rolle sie im Ostseerat genau spielen soll, und sich insbesondere zur Frage ihrer Mitgliedschaft überhaupt nicht geäußert.¹⁶⁸

Rn 0515 ff.; Bleckmann Völkerrecht § 16 IV) 5); Bowett Chapter 11 V) S. 397; vgl. u. I. IV.).

¹⁶³ Ipsen 4. Abschnitt II) 2) b) Rn. 75; Bowett Chapter 12 VI) 1) S. 400; Hobe/Kimminich 3. Kapitel 2) 2); Graf Vitzthum 4. Abschnitt II) 2) b) Rn. 75; Stein/von Buttlar 3. Abschnitt § 1 2) a) Rn. 372

¹⁶⁴ Ein Beispiel hierfür sind die Vereinten Nationen, deren Charta in den Artikeln 27 Abs. 3, 108, 109 Abs. 2 und 110 Abs. 3 die fünf ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats privilegiert.

¹⁶⁵ S.o. D. V.

¹⁶⁶ Abgesehen davon liegt grundsätzlich ohnehin nur dann eine Verletzung der sich aus der Mitgliedschaft in einem internationalen Zusammenschluss regelmäßig ergebenden Verpflichtung zur Zusammenarbeit innerhalb seiner Strukturen (Graf Vitzthum 4. Abschnitt II) 2) b) Rn. 74) vor, wenn ein Mitglied entweder eine Beteiligung an den Sitzungen der wichtigsten Gremien des Zusammenschlusses komplett verweigert oder die Zusammenarbeit im Zusammenschluss auf andere Weise blockiert (Bleckmann Völkerrecht § 16 IV) 4) Rn. 795). Dies jedoch trifft auf das Vorgehen der Kommission im Ostseerat unproblematisch nicht zu.

¹⁶⁷ S.o. E. II. 3. b.

¹⁶⁸ Johansson in Hubel, S. 385

1. Der formale Status der Kommission im Ostseerat

Die Frage der Mitgliedschaft wird bei einigen internationalen Zusammenschlüssen in der Satzung geregelt.¹⁶⁹ Auch beim Ostseerat ist dies so, wobei der Wortlaut der aktuellen Ostseeratssatzung relativ eindeutig ist. Dort heißt es: „Die Mitglieder des Ostseerats sind: Dänemark, Estland (...) und die Europäische Kommission.“¹⁷⁰ Die Kommission wird also - entgegen ihrer Selbsteinschätzung - ausdrücklich und ohne jegliche Einschränkung als vollwertiges Mitglied bezeichnet. In diesem Zusammenhang ist nun weiter zu beachten, dass neben seiner Satzung keine anderen offiziellen Dokumente des Ostseerats existieren, die sich mit der Frage der Mitgliedschaft beschäftigen würden. Dies spricht dafür, die zitierte Passage seiner Satzung als entscheidende Grundlage für die Bestimmung des formalen Status der Kommission im Ostseerat zu betrachten.

Die Verbindlichkeit der Ostseeratssatzung in diesem Punkt kann dabei auch nicht mit dem Argument in Zweifel gezogen werden, dass es in den offiziellen Ostseeratsdokumenten auch unterschiedliche Schilderungen der Mitwirkung der Kommission an der Ostseeratsgründung gegeben habe,¹⁷¹ was wiederum zeige, dass diese Dokumente grundsätzlich nur ungenau und daher auch nicht verbindlich seien. Denn die aktuelle Satzung datiert aus dem Jahr 2005. Zu diesem Zeitpunkt aber war die allgemeine Unsicherheit, welche die Gründungskonferenz des Ostseerats noch geprägt und zu den unterschiedlichen Schilderungen der damaligen Rolle des Kommissionsvertreters beigetragen haben mag, längst der Routine der täglichen politischen Zusammenarbeit innerhalb seiner Strukturen gewichen. Es ist nicht ersichtlich, warum mehr als ein Dutzend Jahre nach der Gründung des Ostseerats der for-

¹⁶⁹ Graf Vitzthum 4. Abschnitt II) 2) a) Rn. 63; Bleckmann Völkerrecht § 16 IV) 2) Rn. 791

¹⁷⁰ Terms of Reference, Nr. 2

¹⁷¹ S.o. E. II.

male Status der Kommission in seiner extra neu gefassten Satzung nicht korrekt wiedergegeben worden sein sollte.

Die Verbindlichkeit der Ostseeratssatzung in punkto formale Mitgliedschaft der Kommission im Ostseerat kann schließlich auch nicht mit dem Argument erschüttert werden, dass die Kommission der Satzung möglicherweise gar nicht zugestimmt habe. Angesichts des Vorgehens ihres Vertreters auf der Gründungskonferenz in Kopenhagen¹⁷² ist dies schon im Hinblick auf die Gründungssatzung, welche die Kommission ebenfalls als Mitglied bezeichnete,¹⁷³ schwerlich vertretbar. In noch stärkerem Maße gilt dies jedoch im Hinblick auf die aktuelle Ostseeratssatzung. Denn diese wurde auf einem regulären Treffen des Rats der Außenminister beschlossen, an dem auch ein offizieller Vertreter der Kommission teilgenommen hat.¹⁷⁴

2. Die Rechte und Pflichten der Kommission im Ostseerat

Was die Rechte und Pflichten der Kommission im Ostseerat anlangt, so ist zunächst zu beachten, dass die aus einer Mitgliedschaft in einem internationalen Zusammenschluss erwachsenden Rechte und Pflichten - jeweils abhängig von der jeweiligen Satzung und den anderen hierfür einschlägigen Regelungen - grundsätzlich sehr vielfältig sein können.¹⁷⁵ Vorliegend sollen exemplarisch die Beteiligung der Kommission an der Finanzierung des Ostseerats, ihr Verhältnis zu seinem Vorsitz sowie ihre Vertretung in seinen Gremien und ihr daraus folgender Einfluss auf seine Entscheidungsfindung untersucht werden, sind diese Punkte doch besonders dazu geeignet, deutlich zu machen, inwiefern die

¹⁷² S.o. E. III. 2.

¹⁷³ Terms of Reference (1992), Nr. 4

¹⁷⁴ Communiqué of the 13th Ministerial Session

¹⁷⁵ Ipsen § 31 III) 2) Rn. 16; Seidl-Hohenveldern/Loibl § 5 D) Rn. 0532; Hobe/Kimminich 3. Kapitel 2) 2); Doehring § 2 II) b) Rn. 202 ff.; Bleckmann Völkerrecht § 16 IV) Rn. 789 ff.; Graf Vitzthum 4. Abschnitt II) 2) b) Rn. 74

Rechte und Pflichten der Kommission im Ostseerat mit denjenigen der Mitgliedsstaaten vergleichbar sind.

a. Die fehlende Beteiligung der Kommission an der Finanzierung des Ostseerats

Hinsichtlich der Frage nach ihrer Beteiligung an der Finanzierung des Ostseerats ist zunächst festzustellen, dass die Kommission keinen Beitrag zum Budget des Ostseeratssekretariats leistet, das in den Jahren 2004 und 2005 immerhin jeweils 850.000 Euro betrug.¹⁷⁶ Dies ist auch von Anfang an so vorgesehen gewesen. Bereits in der Vereinbarung über die Gründung des Sekretariats aus dem Jahr 1998 ist von einer finanziellen Beteiligung der Kommission oder der EG bzw. EU keine Rede. Das Sekretariat sollte vielmehr ausschließlich durch die Beiträge der Mitgliedsstaaten finanziert werden.¹⁷⁷ Daran hat sich bis heute nichts geändert. Auch in der im Jahr 2004 beschlossenen Satzung des Ostseeratssekretariats, in der eine finanzielle Beteiligung der Mitgliedsstaaten ausnahmslos vorgesehen ist,¹⁷⁸ findet sich kein Hinweis auf eine entsprechende Verpflichtung der Kommission.¹⁷⁹ Dies kann im Übrigen auch nicht sonderlich verwundern, wenn man bedenkt, dass es grundsätzlich der Politik der Kommission entspricht, die Verwaltungen

¹⁷⁶ Annual Report of the Secretariat of the Council of the Baltic Sea States 2004-2005 (<http://www.cbss.st/structure/secretariat/annualreports/2004-2005secretariatannualreport.pdf> am 14.12.2005) (im Folgenden: Annual Report of the Secretariat 2004-2005), S. 42; Annual Report of the Secretariat of the Council of the Baltic Sea States 2003-2004

(<http://www.cbss.st/structure/secretariat/annualreports/dbaFile5561.html> am 14.12.2005) (im Folgenden: Annual Report of the Secretariat 2003-2004), S. 12

¹⁷⁷ Establishment Agreement of a CBSS Secretariat

(<http://www.cbss.st/documents/cbsspresidencies/6danish/dbaFile2816.html> am 14.12.2005) (im Folgenden: Establishment Agreement CBSS Secretariat), Nr. 7

¹⁷⁸ Dabei tragen Dänemark, Deutschland, Finnland, Norwegen, Polen, Russland und Schweden jeweils 12%, die drei baltischen Staaten und Island jeweils 4% des Budgets (Terms of Reference of the Secretariat, Nr. 14).

¹⁷⁹ Terms of Reference of the Secretariat of the CBSS

(<http://www.cbss.st/documents/cbsspresidencies/12estonian/cbssmd/dbaFile5056.htm> am 14.12.2005) (im Folgenden: Terms of Reference of the Secretariat), Nr. 4

regionaler Initiativen, auch wenn sie sich selbst an ihnen beteiligt, nicht mitzufinanzieren.¹⁸⁰

Das finanzielle Engagement der Kommission im Ostseerat beschränkt sich daher auch auf die Unterstützung ausgewählter Ostseeratsprojekte. Als ein prominentes Beispiel hierfür sei die Euro-Fakultät genannt, die bis zu ihrer Schließung im Jahr 2005¹⁸¹ eines der bedeutendsten Projekte des Ostseerats überhaupt darstellte.¹⁸² Das damalige jährliche Budget der Euro-Fakultät von ungefähr 1,6 Millionen Euro wurde zu einem nicht geringen Anteil durch EU-Gelder finanziert.¹⁸³ Ein Beispiel für ein aktuelles Projekt des Ostseerats, das die Kommission mitfinanziert, ist das so genannte Baltic 21 Projekt,¹⁸⁴ an dem sie insgesamt mit einem sechsstelligen Betrag beteiligt ist.¹⁸⁵

Die Kommission entscheidet also - ebenso wie die Mitgliedsstaaten - bei jedem einzelnen Ostseeratsprojekt individuell, ob und in welchem Maße sie sich finanziell engagiert.¹⁸⁶ Das heißt, sie stellt dem Ostseerat nicht etwa eine feste jährliche Summe zur Verfügung. In diesem Zusammenhang ist insbesondere zu beachten, dass ein im Jahr 2000 zunächst geplanter so genannter Fonds für subregionale Kooperation im Ostseeraum,¹⁸⁷ welcher dem Ostseerat einen festen Etat für alle seine verschiedenen Projekte beschert hätte, schließlich doch nicht eingerich-

¹⁸⁰ Bericht der Kommission an den Rat über die regionale Zusammenarbeit in Europa, KOM (1997) 659, S. 7

¹⁸¹ S.u. H. I. 1.

¹⁸² S.u. H. I.

¹⁸³ Abschlusszeremonie Euro-Fakultät – Statement des Vorsitzenden des Ausschusses Hoher Beamter

(<http://www.cbss.st/documents/cbsspresidencies/14icelandic/dbaFile8011> am 06.01.2006) (im Folgenden: Abschlusszeremonie Euro-Fakultät – AHB Statment)

¹⁸⁴ S.u. G. VI.

¹⁸⁵ Annual Report of the Secretariat 2004-2005, S. 43

¹⁸⁶ Grundlage ihrer Entscheidung sind dabei die Förderungsvoraussetzungen des jeweiligen Gemeinschaftsprogramms, dem die Gelder entnommen werden. Zu den verschiedenen Gemeinschaftsprogrammen s.o. B. II. 2.

¹⁸⁷ Annex 5 to the Communiqué of the 9th Ministerial Session of the Council of the Baltic Sea States - Establishment of a financing facility for sub-regional co-operation in the Baltic Sea region

(<http://www.cbss.st/documents/cbsspresidencies/8norwegian/ministerialsession/dbaFile371.html> am 14.12.2005) (im Folgenden: Annex 5 to the Communiqué of the 9th Ministerial Session)

tet wurde.¹⁸⁸ Obwohl damals bereits eine Expertenkonferenz - sogar unter Beteiligung eines Vertreters der Kommission - zu konkreten Verhandlungen zusammengetreten war, scheiterte die Einrichtung des Fonds letzten Endes, weil die vereinbarte Mindesteinlage von 3 Millionen Euro nicht aufgebracht werden konnte.¹⁸⁹

Insgesamt ist damit festzustellen, dass die Kommission weder einen finanziellen Beitrag zur Finanzierung der Verwaltung des Ostseerats leistet noch diesem jährlich eine bestimmte nicht streng zweckgebundene Summe zur Verfügung stellt. Sie beteiligt sich vielmehr lediglich an einzelnen Projekten, wobei hierfür noch nicht einmal entscheidend ist, dass es sich um solche des Ostseerats handelt. Denn ausschlaggebend für die Entscheidung der Kommission über die Beteiligung an einem bestimmten Projekt sind allein die Förderungsvoraussetzungen des Gemeinschaftsprogramms, aus dem die jeweiligen Mittel stammen. Deswegen kann die Mitfinanzierung einzelner Ostseeratsprojekte durch die Kommission auch nicht mit einer finanziellen Beteiligung am Ostseerat selbst gleichgesetzt werden. Die Stellung der Kommission im Ostseerat unterscheidet sich damit in punkto finanzieller Beteiligung wesentlich von derjenigen der Mitgliedsstaaten.

b. Der Ausschluss der Kommission von der Übernahme des Ostseeratsvorsitzes

Nicht nur bei der Finanzierung des Ostseerats ist die Kommission den Mitgliedsstaaten nicht gleichgestellt. Gleiches gilt im Hinblick auf die Übernahme des Ostseeratsvorsitzes. Anders als die Mitgliedsstaaten hat die Kommission den Vorsitz noch nicht einmal übernommen. Und es hat den Anschein, als werde sie dies auch in Zukunft nicht tun. Schließlich ist der Wortlaut der Ostseeratssatzung in diesem Punkt eindeutig, welche die Kommission im Zusammenhang mit der Übernahme

¹⁸⁸ Annex 5 to Communiqué of the 9th Ministerial Session

¹⁸⁹ Baltinfo – The Official Newsletter of the Council of the Baltic Sea States No. 44 Januar 2002 (<http://www.cbss.st/baltinfo/2002/dbaFile643.html> am 14.11.2005)

des Vorsitzes überhaupt nicht erwähnt und stattdessen ausdrücklich festlegt, dass dieser im jährlichen Turnus - jeweils vom 1. Juli bis zum 30. Juni - zwischen „den Mitgliedsstaaten“ rotiere.¹⁹⁰

Bei dieser Rotation solle die Reihenfolge gelten, die „bereits etabliert“ sei.¹⁹¹ Hierzu ist festzustellen, dass die zehn Gründungsstaaten des Ostseerats im Zeitraum zwischen 1993 und 2002¹⁹² alle einmal den Ostseeratsvorsitz innehatten, und zwar in der Reihenfolge Finnland, Estland, Polen, Schweden, Lettland, Dänemark, Litauen, Norwegen, Deutschland und Russland. Im Jahr 2003 sollte sich diese Reihenfolge zunächst wiederholen. Das heißt, auf Finnland folgten wieder Estland und Polen. 2006 jedoch war die Reihe dann nicht an Schweden, sondern an Island. Da der schwedische Vorsitz aber für 2007 vorgesehen ist,¹⁹³ erscheint es unwahrscheinlich, dass die Reihenfolge sich grundsätzlich geändert hat. Vielmehr dürfte unter der „etablierten“ Reihenfolge im Sinne der Ostseeratssatzung diejenige der Jahre 1993 bis 2002 unter Einschub Islands zu verstehen sein, welches dem Ostseerat schließlich auch erst seit 1995 angehört.¹⁹⁴

Dass die Kommission den Ostseeratsvorsitz nicht übernimmt, bedeutet einerseits, dass sie nicht mit den Verpflichtungen und Kosten, welche für den jeweiligen Ostseeratsvorsitz mit der Ausrichtung des jährlichen Treffens des Rats der Außenminister verbunden sind,¹⁹⁵ belastet wird. Andererseits hat dies aber auch zur Folge, dass die Kommission nicht die Möglichkeit hat, wenigstens alle zwölf Jahre einmal den politischen Kurs des Ostseerats für ein Jahr entscheidend zu prägen.¹⁹⁶ Diesem Umstand wird augenscheinlich auch von Seiten der Kommission eine gewisse Bedeutung beigemessen, betont sie doch in einem Bericht an den Rat der EU, dass sich ihre Beteiligung am Ostseerat von derjeni-

¹⁹⁰ Terms of Reference, Nr. 9

¹⁹¹ Terms of Reference, Nr. 9

¹⁹² Den Vorsitz der Gründungskonferenz in Kopenhagen im Jahr 1992 hatten Deutschland und Dänemark gemeinsam inne (Terms of Reference (1992), Nr. 9).

¹⁹³ Communiqué of the 13th Ministerial Session

¹⁹⁴ S.O. C. IV.

¹⁹⁵ Terms of Reference, Nr. 20; s.u. I. I. 2.

¹⁹⁶ Zu den Möglichkeiten des den Ostseeratsvorsitz innehabenden Ostseeratsmitglieds, Einfluss auf den politischen Kurs des Ostseerats zu nehmen, s.u. I. I. 3.

gen der Mitgliedsstaaten insbesondere dadurch unterscheide, dass sie dessen Vorsitz nicht übernehmen könne.¹⁹⁷

c. Die Vertretung der Kommission in den Gremien des Ostseerats und ihre Einflussmöglichkeiten auf seine Entscheidungsfindung

Die wichtigsten Rechte des Mitglieds eines internationalen Zusammenschlusses sind regelmäßig seine Vertretung und sein volles Stimmrecht in dessen Gremien.^{198 199} Vorliegend entspricht die Stellung der Kommission in dieser Hinsicht im Wesentlichen derjenigen der Mitgliedsstaaten. Schließlich ist sie nur bei einigen wenigen Fachministertreffen und in einzelnen Arbeitsgruppen des Ostseerats nicht vertreten gewesen.²⁰⁰ Das heißt, meist ist in den Arbeitsgruppen mindestens ein Kommissionsvertreter Mitglied, der manchmal sogar den Gruppenvorsitz übernimmt.²⁰¹ Noch entscheidender ist aber, dass die Kommission auch in den beiden wichtigsten Gremien des Ostseerats, dem Rat der Außenminister und dem Ausschuss Hoher Beamter, vertreten ist. Im Rat der Außenminister geschieht dies durch einen Kommissar, im Ausschuss Hoher Beamter durch einen hochrangigen Kommissionsbeamten,²⁰² die den jeweiligen Vertretern der Mitgliedsstaaten absolut gleichgestellt sind und insbesondere das volle Stimmrecht genießen.²⁰³

Dies ist deswegen besonders hervorzuheben, weil in sämtlichen Gremien des Ostseerats entsprechend einer eindeutigen Regelung in der

¹⁹⁷ Bericht der Kommission an den Rat über die regionale Zusammenarbeit in Europa, KOM (1997) 659, S. 17

¹⁹⁸ Ipsen § 31 III) 2) a) Rn. 16; Stein/von Buttlar 3. Abschnitt 2. Kapitel § 1 2) Rn. 372 ff.; Seidl-Hohenveldern S. 192; Graf Vitzthum 4. Abschnitt II) 2) b) Rn. 74 f.

¹⁹⁹ Diese beiden Aspekte stellen sogar häufig das Abgrenzungskriterium zwischen den vollwertigen Mitgliedern eines internationalen Zusammenschlusses und seinen lediglich assoziierten Mitgliedern dar, die meist nicht in allen seinen Gremien vertreten sind und dort zudem bei Abstimmungen regelmäßig weniger Rechte genießen (Seidl-Hohenveldern/Loibl § 5 C) II) 1) Rn. 0516).

²⁰⁰ S.u. G. VII., I. II.

²⁰¹ So hatte die Kommission beispielsweise von 1996 bis 1997 den Vorsitz der Arbeitsgruppe Wirtschaftliche Zusammenarbeit inne (Bericht der Kommission an den Rat über die regionale Zusammenarbeit in Europa, KOM (1997) 659, S. 17).

²⁰² Terms of Reference, Nr. 3, 13

²⁰³ S.u. G. II. 3. a., V. 1.

Ostseeratssatzung einstimmig entschieden werden muss,²⁰⁴ was wiederum zur Folge hat, dass der jeweilige Kommissionsvertreter Entscheidungen jederzeit blockieren kann. Das heißt, ohne Zustimmung der Kommission können kein Projekt des Ostseerats beschlossen, kein Aktionsprogramm verabschiedet und keine Initiative gestartet werden. Zwar ist zu bedenken, dass es angesichts des zumindest rechtlich nicht verbindlichen Charakters der Beschlüsse des Ostseerats,²⁰⁵ angesichts der auf freiwilliger Basis basierenden Finanzierung seiner Projekte und angesichts des Umstands, dass politisch umstrittene und brisante Fragen oft gar nicht erst auf die Agenda des Ostseerats gelangen,²⁰⁶ in der Praxis selten einen Grund geben wird, einen Ostseeratsbeschluss zu blockieren. Dennoch bleibt festzuhalten, dass die Kommission grundsätzlich die Möglichkeit hat, ihr missliebige Entscheidungen zu verhindern, wenn sie dies wünscht.

d. Zusammenfassung: Die einem Mitglied weitgehend entsprechenden Rechte und Pflichten der Kommission im Ostseerat

Insgesamt kann festgestellt werden, dass die fehlende Beteiligung der Kommission an der Finanzierung des Ostseerats und ihr Ausschluss von seinem Vorsitz angesichts ihrer gleichberechtigten Vertretung in all seinen wesentlichen Gremien und ihres daraus resultierenden Vetorechts bei der Bewertung ihrer Rechte und Pflichten im Ostseerat weniger stark ins Gewicht fallen. Denn auf Grund dieses Vetorechts kann die Kommission den politischen Kurs des Ostseerats entscheidend mitprägen. Damit entspricht ihre rechtliche Stellung im Ostseerat zwar nicht exakt derjenigen der Mitgliedsstaaten, wesentlich sind die Unterschiede aber auch nicht.

²⁰⁴ Terms of Reference, Nr. 19

²⁰⁵ S.u. L. II. 7.

²⁰⁶ Gänzle/Hubel in Hubel, S. 397

3. Das Auftreten der Vertreter der Kommission im Ostseerat

Nachdem es möglich erscheint, dass die Kommission in den Gremien des Ostseerats nicht so auftritt, wie es ihrer grundsätzlich gleichberechtigten mitgliedschaftlichen Stellung eigentlich entspräche,²⁰⁷ sollen nachfolgend alle Umstände in den Blick genommen werden, die Rückschlüsse auf das Auftreten ihrer Vertreter und damit darauf zulassen, wie sie ihre Rolle im Ostseerat in der Praxis versteht und konkret interpretiert.

a. Die Präsenz der Kommissionsvertreter in den Gremien des Ostseerats

Ein erster wesentlicher Indikator für das Auftreten der Kommission im Ostseerat ist die Präsenz ihrer Vertreter auf den Sitzungen seiner Gremien. Bereits die verschiedenen Sitzungsprotokolle zeigen, dass die Kommissionsvertreter in aller Regel an den Sitzungen teilnehmen. Dies gilt nicht nur für die meisten Sitzungen des Ausschusses Hoher Beamter, welcher sogar schon einmal in den Räumlichkeiten der Kommission in Brüssel getagt hat.²⁰⁸ Die Kommission ist bislang insbesondere auch bei allen Sitzungen des Rats der Außenminister vertreten gewesen.²⁰⁹

²⁰⁷ s.O. II.

²⁰⁸ Annual Report from the Committee of Senior Officials 2002-2003 (http://www.cbss.st/documents/cbsspresidencies/11finnish/csoannual/#_ftnref3 am 16.12.2005) (im Folgenden: CSO Annual Report 2002-2003), S. 8

²⁰⁹ Als Belege seien beispielhaft nur die Communiqués der letzten fünf Sitzungen des Rats der Außenminister genannt: Communiqué of the 13th Ministerial Session; Communiqué of the 12th Ministerial Session of the Council of the Baltic Sea States (<http://cbss.st/documents/cbsspresidencies/11finnish/pori/dbaFile1844> am 16.12.2005) (im Folgenden: Communiqué of the 12th Ministerial Session); Declaration of the 11th Ministerial Session of the Council of the Baltic Sea States (<http://www.cbss.st/documents/cbsspresidencies/10russian/dbaFile779.html> am 16.12.2005) (im Folgenden: Declaration of the 11th Ministerial Session); Communiqué of the 10th Ministerial Session of the Council of the Baltic Sea States (<http://www.cbss.st/documents/cbsspresidencies/9german/communiqu/> am 16.12.2005) (im Folgenden: Communiqué of the 10th Ministerial Session); Communiqué of the 9th Ministerial Session of the Council of the Baltic Sea States (<http://www.cbss.st/documents/cbsspresidencies/8norwegian/ministerialsession/> am 16.12.2005) (im Folgenden: Communiqué of the 9th Ministerial Session)

Zudem hat an den Ostseegipfeln entweder ein Kommissar oder sogar der Kommissionspräsident selbst teilgenommen.²¹⁰ Die Präsenz ihrer Vertreter liefert also keinen Hinweis darauf, dass die Kommission in der Praxis im Ostseerat nicht wie ein Mitglied auftreten würde.

b. Die Wahrnehmung des Auftretens der Kommissionsvertreter in den Gremien des Ostseerats

Abgesehen von ihrer bloßen Präsenz in den Ostseeratsgremien kommt es auch darauf an, ob die Kommissionsvertreter dort auch wie die Repräsentanten eines Ostseeratsmitglieds und nicht lediglich eines Beobachters auftreten. Zwar kann den Sitzungsprotokollen in diesem Zusammenhang regelmäßig kein Hinweis auf das konkrete Verhalten der Kommissionsvertreter entnommen werden, einen Anhaltspunkt hierfür bildet aber dessen Wahrnehmung durch die Vertreter der anderen Ostseeratsmitglieder. Wenn diese wie Finnland oder Deutschland den Eindruck haben, die Kommission sei nicht Mitglied des Ostseerats,²¹¹ so erscheint es nicht unwahrscheinlich, dass dies dem Auftreten der Vertreter der Kommission geschuldet ist, das in den Augen einiger Beteiligter so zurückhaltend sein könnte, dass es an einer Mitgliedschaft der Kommission im Ostseerat insgesamt zweifeln lässt.

c. Das Selbstverständnis der Kommission ihren Status im Ostseerat betreffend

Bedeutender noch als die Wahrnehmung des Auftretens ihrer Vertreter durch andere ist das eigene Selbstverständnis der Kommission hin-

²¹⁰ Chairman`s Conclusions 5th Baltic Sea States Summit; Chairman`s Conclusions 4th Baltic Sea States Summit (<http://www.cbss.st/summits/stpetersburg2002/summit-chairmansconclusionsfinal.doc> am 16.12.2005); Chairman`s Conclusions 3rd Baltic Sea States Summit (<http://www.cbss.st/summits/kolding2000/dbaFile541.html> am 16.12.2005); Presidency Declaration 2nd Baltic Sea States Summit (<http://www.cbss.st/summits/riga1998/dbaFile562.html> am 16.12.2005); Presidency Declaration 1st Baltic Sea States Summit (<http://www.cbss.st/summits/dbaFile564.html> am 16.12.2005)

²¹¹ s.o. I.

sichtlich ihres Status im Ostseerat. Schließlich kann davon ausgegangen werden, dass sie nur dann wie ein vollwertiges Mitglied des Ostseerats agiert, wenn sie sich selbst auch als ein solches betrachtet. Letzteres ist jedoch augenscheinlich nicht der Fall. So bezeichnet sich die Kommission in keinem ihrer offiziellen Dokumente selbst als Ostseeratsmitglied. Im Fortschrittsbericht über die Nördliche Dimension aus dem Jahr 2002 gibt sie beispielsweise an, sich lediglich an der Arbeit des Ostseerats zu beteiligen.²¹² Von einer Mitgliedschaft kein Wort. Und in einem Bericht an den Rat der EU über die regionale Zusammenarbeit in Europa beschreibt sie den Ostseerat sogar ausdrücklich als bloßen Zusammenschluss der Mitgliedsstaaten, ohne ihre eigene Beteiligung auch nur zu erwähnen.²¹³

Nachfragen bei den zuständigen Kommissionsstellen machen deutlich, dass es sich hierbei nicht etwa um Versehen, sondern vielmehr um ganz bewusste Formulierungen handelt. Es entspricht nach Angaben der zuständigen Direktion Osteuropa der offiziellen Position der Kommission, lediglich Teilnehmer, nicht aber Mitglied des Ostseerats zu sein. Man habe den Ostseerat deswegen auch schon mehrfach - wenn auch vergeblich - aufgefordert, seine Homepage, auf der die Kommission ja als Ostseeratsmitglied bezeichnet wird,²¹⁴ zu ändern.²¹⁵ Diese Darstellung deckt sich mit derjenigen des Ostseeratssekretariats, welches auf Nachfrage ebenfalls angibt, dass auf Seiten der Kommission die Ansicht vorherrsche, keine mitgliedschaftliche Stellung im Ostseerat innezuhaben.²¹⁶

²¹² Fortschrittsbericht des Jahres 2002 über die Implementierung des Aktionsplans für die Nördliche Dimension, Europäische Kommission, SEK (2002) 1296, S. 7

²¹³ Bericht der Kommission an den Rat über die regionale Zusammenarbeit in Europa, KOM (1997) 659, S. 2: „Der Ostseerat ist ein Forum der Koordination zwischen vier EU-Mitgliedsstaaten (Deutschland, Dänemark, Finnland und Schweden), vier assoziierten Staaten (Estland, Lettland, Litauen und Polen) sowie Russland und Norwegen und Island.“

²¹⁴ S.o. I.

²¹⁵ Interview mit Guiseppe Busini, Europäische Kommission, Direktion Osteuropa, zuständig unter anderem für den Ostseerat am 13.03.2003

²¹⁶ Interview mit Axel Krohn, damals Senior Advisor im Sekretariat des Ostseerats am 12.12.2001

d. Zusammenfassung: Das einem Mitglied nicht entsprechende Auftreten der Kommission im Ostseerat

Der Umstand, dass die Europäische Kommission trotz ihres formalen mitgliedschaftlichen Status und ihrer Rechte und Pflichten, die ebenfalls weitgehend denjenigen eines Mitglieds entsprechen, von nicht wenigen Beteiligten nicht als Ostseeratsmitglied wahrgenommen wird und sich vor allen Dingen auch selbst nicht als solches betrachtet, lassen den Schluss zu, dass sie von ihren mitgliedschaftlichen Rechten in der Praxis häufig keinen Gebrauch macht. Das heißt, es kann davon ausgegangen werden, dass die Kommission nicht immer wie ein Ostseeratsmitglied auftritt. Was mögliche Gründe hierfür anlangt, so mag das bereits erwähnte Fehlen eines entsprechenden Mandats vom Rat²¹⁷ eine entscheidende Rolle spielen. Zumindest gibt die Kommission auf Nachfrage an, dass sie bereits deswegen nicht Mitglied des Ostseerats sein könne, weil sie dazu nicht zuvor vom Rat berechtigt worden sei.²¹⁸ Dies wiederum lässt vermuten, dass sich die Kommission deswegen zurückhält, weil sie der Ansicht ist, mit der Vereinbarung ihres mitgliedschaftlichen Status im Ostseerat ihre Kompetenzen überschritten zu haben.²¹⁹

G. Die Gremien des Ostseerats

Prägend für jeden internationalen Zusammenschluss ist sein institutioneller Aufbau, also seine Ausstattung mit Gremien und deren Kompe-

²¹⁷ S.o. E. II. 3. b.

²¹⁸ Interview mit Giuseppe Busini, Europäische Kommission, Direktion Osteuropa, zuständig unter anderem für den Ostseerat am 13.03.2003

²¹⁹ Zur grundsätzlichen Frage, ob die Kommission für die Vereinbarung eines mitgliedschaftlichen Status in Zusammenschlüssen wie dem Ostseerat ein Mandat des Rats der Europäischen Union benötigt, s.u. M. II.

tenzen.²²⁰ Die Vorstellung der Gremien des Ostseerats soll insbesondere mit Blick auf seine spätere völkerrechtliche Qualifikation und europarechtliche Einordnung erfolgen. Punkten, die in diesem Zusammenhang von Bedeutung sind, wird also besondere Aufmerksamkeit geschenkt. Dabei ist teilweise eine sehr eingehende Untersuchung erforderlich, denn sogar die offiziellen Darstellungen des Ostseerats sind hier oft unvollständig oder ungenau. Manchmal widersprechen sie sich sogar. In noch stärkerem Maße gilt dies für die meisten Darstellungen seiner Mitglieder und der politischen Beobachter, deren Aussagewert daher in aller Regel noch geringer ist.

I. Die für den institutionellen Aufbau des Ostseerats entscheidenden Dokumente

Die wichtigste Quelle für den institutionellen Aufbau eines internationalen Zusammenschlusses stellt regelmäßig seine Satzung dar.²²¹ Dies ist auch beim Ostseerat nicht anders. Ausgangspunkt der nachfolgenden Untersuchung soll daher die im Juni 2005 in Kraft getretene neue Ostseeratssatzung sein, welche die Zusammensetzung und Kompetenzen seiner Gremien zumindest in ihren wesentlichen Grundzügen beschreibt. Da nachfolgend jedoch nicht nur die momentane Situation, sondern auch die institutionelle Weiterentwicklung des Ostseerats seit seiner Gründung beleuchtet werden sollen, ist es außerdem erforderlich, einschlägige ältere Dokumente zu betrachten. Neben der Gründungssatzung des Ostseerats und der Kopenhagener Erklärung sind dies vor allem die auf Empfehlungen des Ostseegipfels des Jahres 2000 basierenden,²²² vom Rat der Außenminister ein Jahr später be-

²²⁰ Stein/von Buttlar 3. Abschnitt § 1 2) c) Rn. 378 f.; Herdegen Völkerrecht § 10 1) d) Rn. 8 f.; Ipsen § 31 Rn. 28 ff.; Kälin/Epiney 2. Kapitel I) 1) d); Schweitzer § 5 B) I) Rn. 686 f.; Graf Vitzthum 4. Abschnitt II) 4) a) Rn. 118; Bleckmann Völkerrecht § 16 III) Rn. 781 f., Rn. 797 ff.; Seidl-Hohenveldern/Loibl § 9; Wenig in OSCE Yearbook 97, S. 368 f.; Takano S. 192 f.

²²¹ Doebling § 2 II) b) Rn. 204; Graf Vitzthum 4. Abschnitt II) 4) a) Rn. 122

²²² Chairman's Conclusions 3rd Baltic Sea States Summit

schlossenen so genannten Richtlinien zur Stärkung des Ostseerats.²²³ Diese Richtlinien brachten bedeutende Neuerungen hinsichtlich des Aufbaus und der Arbeitsweise des Ostseerats, die seiner gewachsenen politischen Bedeutung Rechnung tragen sollten. Des Weiteren sind einige der Communiqués der Sitzungen des Rats der Außenminister von besonderer Bedeutung, wie zum Beispiel das Communiqué der Sitzung des Jahres 1998, das den Beschluss über die Gründung des Ostseeratssekretariats enthält.²²⁴

II. Der Rat der Außenminister

Der unter dem Vorsitz des Außenministers des den Ostseeratsvorsitz innehabenden Mitgliedsstaates²²⁵ zusammentretende Rat der Außenminister ist das zentrale Beschluss- und Leitungsgremium des Ostseerats. Insofern besteht nicht nur terminologisch eine Parallele zum Beispiel zum Ministerrat der OSZE (vormals Rat der KSZE).²²⁶ In den ersten elf Jahren nach der Ostseeratsgründung trat der Rat der Außenminister entsprechend der Gründungssatzung²²⁷ einmal jährlich zu einem Treffen zusammen. 2003 sollte sich dies dann ändern. Der Rat beschloss, dass man nicht 2004, sondern erst wieder 2005 zusammentreten werde.²²⁸ Dabei handelte es sich auch nicht um eine einmalige Ausnahme. Denn 2005 wurde als Termin des nächsten Treffens das Jahr 2007 bestimmt.²²⁹ Offensichtlich ist damals also der Turnus der

²²³ Annex 4 to the Communiqué of the 10th Ministerial Session of the Council of the Baltic Sea States – Guidelines regarding the strengthening of the CBSS (<http://www.cbss.st/documents/cbsspresidencies/9german/communiqu/dbaFile1386.html> am 20.12.2005) (im Folgenden: Guidelines regarding the strengthening of the CBSS)

²²⁴ Communiqué of the 7th Ministerial Session of the Council of the Baltic Sea States (<http://www.cbss.st/documents/cbsspresidencies/6danish/dbaFile3003.html> am 20.12.2005) (im Folgenden: Communiqué of the 7th Ministerial Session), 4) f)

²²⁵ Terms of Reference, Nr. 8 S. 4

²²⁶ Vgl. Hobe/Kimminich 3. Kapitel 2) 4) 3); Ipsen § 34 Rn. 10; Stein/von Buttlar 3. Abschnitt § 3 7) Rn. 458 ff.; Herdegen Völkerrecht § 45 Rn. 7

²²⁷ Terms of Reference (1992), Nr. 7 S. 1: „Der Rat wird sich, vorbehaltlich einer anders lautenden Entscheidung, einmal pro Jahr auf Rotationsbasis in einem der Mitgliedsstaaten treffen.“

²²⁸ Communiqué of the 12th Ministerial Session

²²⁹ Communiqué of the 13th Ministerial Session

Treffen des Rats der Außenminister im allseitigen Einvernehmen auf zwei Jahre verlängert worden. Die neue Satzung des Ostseerats legt hierzu fest, dass - gleichsam als Richtschnur - zwar grundsätzlich ein Treffen pro Jahr wünschenswert sei,²³⁰ die Entscheidung über den Termin des nächsten Treffens aber allein beim Rat der Außenminister selbst liege.²³¹

1. Die weit reichenden Kompetenzen des Rats der Außenminister

Der Rat der Außenminister trifft grundsätzlich alle wesentlichen Entscheidungen des Ostseerats, wobei stets das Einstimmigkeitsprinzip gilt.²³² Diese Entscheidungen können zum einen politische Initiativen für die Entwicklung des Ostseeraums betreffen. Als ein Beispiel hierfür sei das 1996 verabschiedete Kalmar Aktionsprogramm genannt.²³³ Zum anderen können sie die Weiterentwicklung der institutionellen Struktur des Ostseerats zum Gegenstand haben. Zwar eröffnet die neue Ostseeratssatzung nun auch dem Ausschuss Hoher Beamter und den Treffen der Fachminister prinzipiell die Möglichkeit, spezielle Arbeitsgremien einzurichten.²³⁴ Festzuhalten bleibt aber, dass über die Schaffung aller wichtigen neuen Ostseeratsgremien, wie beispielsweise der Euro-Fakultät²³⁵ oder des Kommissars für Demokratische Entwicklung,²³⁶ stets der Rat der Außenminister entschieden hat.²³⁷

²³⁰ Terms of Reference, Nr. 8 S. 1

²³¹ Terms of Reference, Nr. 8 S. 3

²³² Terms of Reference, Nr. 19

²³³ Kalmar Action Program for the Baltic Sea States Co-Operation (<http://www.cbss.st/documents/cbsspresidencies/4swedish/dbaFile517.html> am 20.12.2005) (im Folgenden: Kalmar Aktionsprogramm)

²³⁴ Terms of Reference, Nr. 11

²³⁵ In der Gründungssatzung wurde dagegen im Zusammenhang mit der Einrichtung neuer Arbeitsgremien des Ostseerats nur der Rat der Außenminister als hierfür kompetentes Gremium genannt (Terms of Reference (1992), Nr. 19 S. 1).

²³⁶ s.u. H. I.

²³⁷ s.u. H. II.

²³⁸ Communiqué of the 2nd Ministerial Session of the Council of the Baltic Sea States (<http://www.cbss.st/documents/cbsspresidencies/1finnish/dbaFile534.html> am 20.12.2005) (im Folgenden: Communiqué of the 2nd Ministerial Session), II) 4), 7)

2. Die Bezeichnung als „Rat der Außenminister“

Was die Bezeichnung des Leitungsgremiums des Ostseerats als „Rat der Außenminister“ anlangt, so ist zu beachten, dass diesbezüglich selbst in den offiziellen Dokumenten des Ostseerats keine einheitliche Sprachregelung existiert. Während in den meisten Fällen schlicht vom „Rat“ gesprochen wird,²³⁹ wird manchmal sogar die Bezeichnung „Ostseerat“²⁴⁰ gewählt. Das heißt, es wird sprachlich nicht zwischen dem Zusammenschluss an sich und seinem Leitungsgremium unterschieden. Zurückzuführen sein dürfte dies auf die beherrschende Stellung des Rats der Außenminister im institutionellen Gefüge des Ostseerats. Schließlich stellte der Ostseerat in den ersten Jahren seines Bestehens tatsächlich nicht viel mehr dar als den Rat der Außenminister, erweitert um einige Arbeitsgruppen. Selbst wenn der Ostseerat sich in der Zwischenzeit institutionell weiterentwickelt hat,²⁴¹ bildet dieser auch heute noch sein wichtigstes Gremium. Unabhängig davon kann eine fehlende sprachliche Differenzierung jedoch zu Missverständnissen führen. Aus Gründen der besseren Verständlichkeit soll daher in der vorliegenden Untersuchung ausschließlich die Bezeichnung „Rat der Außenminister“ verwendet werden.

²³⁹ So ist es beispielsweise in der Satzung des Ostseerats, in der die Bezeichnung „Ostseerat“ offensichtlich dem Zusammenschluss als Ganzem vorbehalten bleibt, während in den Bestimmungen, in denen es konkret um das Treffen der Außenminister geht, vom „Rat“ die Rede ist (Terms of Reference Nr. 3, 8, 11, 12, 21). Gleiches gilt für die Homepage des Ostseerats (<http://www.cbss.st/structure/thecouncil/> am 20.12.2005).

²⁴⁰ Communiqué of the 10th Ministerial Session: „Der Ostseerat – bestehend aus den Außenministern Dänemarks, Estlands (...) – kam am 7. Juni 2001 in Hamburg zu seinem zehnten Ministertreffen zusammen.“; Declaration of the 11th Ministerial Session: „Der Ostseerat, vertreten durch die Außenminister Dänemarks, Estlands (...)“.

²⁴¹ Zur institutionellen Weiterentwicklung des Ostseerats s.u. K. II. 3.

3. Die Zusammensetzung des Rats der Außenminister

a. Die Mitgliedschaft eines Vertreters der Europäischen Kommission im Rat der Außenminister

Dem Rat der Außenminister gehören zunächst die Außenminister sämtlicher elf Ostseeratsmitgliedsstaaten an. Insofern stellt er - was nicht zuletzt im Rahmen der völkerrechtlichen Qualifikation des Ostseerats zu beachten ist²⁴² - ein zumindest in erster Linie den Partikularinteressen der Mitglieder dienendes Gremium dar, wie im Übrigen in fast jedem internationalen Zusammenschluss eines existiert.²⁴³ Für die europarechtliche Einordnung des Ostseerats ist darüber hinaus von Bedeutung, welche Stellung der Vertreter der Europäischen Kommission im Rat der Außenminister innehat.²⁴⁴ Dabei ist zunächst zu betonen, dass laut Ostseeratssatzung „die Mitgliedsstaaten im Rat von ihren Außenministern und die Kommission von einem Mitglied der Europäischen Kommission vertreten“ werden.²⁴⁵ Das heißt, es wird ausdrücklich nicht zwischen den Vertretern der Mitgliedsstaaten und dem der Kommission differenziert und letzterer beispielsweise von bestimmten Abstimmungen ausgeschlossen. Nach der Ostseeratssatzung zu schließen, hat der Kommissionsvertreter im Rat der Außenminister damit den gleichen Status und die gleichen Rechte wie die Außenminister der Mitgliedsstaaten inne.

Dennoch findet sich in offiziellen Dokumenten des Ostseerats manchmal die Formulierung „Minister“, wenn es darum geht, wer auf den Treffen des Rats der Außenminister Beschlüsse gefasst oder Erklärungen abgegeben hat. So ist beispielsweise in den Communiqués der Treffen der Jahre 1995 bis 1997 an zahlreichen Stellen lediglich von den Ministern die Rede, ohne dass der Vertreter der Kommission mit einem

²⁴² S.u. K. II. 5. a.

²⁴³ Seidl-Hohenveldern S. 194; Doehring § 2 II) b) Rn. 204 f.; Bleckmann Völkerrecht § 16 V) 1) Rn. 797; Kälin/Epiney 2. Kapitel I) 1) d)

²⁴⁴ S.u. M. II.

²⁴⁵ Terms of Reference, Nr. 3

Wort erwähnt würde.²⁴⁶ Andere Formulierungen erwecken ebenfalls den Eindruck, letzterer habe an den Treffen des Rats der Außenminister zwar teilgenommen, sei aber nicht Mitglied in ihm. So beginnt beispielsweise das Communiqué des Treffens des Jahres 1999 wie folgt: „(...) trat der Ostseerat – die Außenminister Dänemarks, Estlands (...) – zu seiner achten Sitzung des Ministerrats zusammen. Ein Vertreter der Europäischen Kommission nahm ebenfalls am Treffen teil.“²⁴⁷

Hierzu ist jedoch zu bemerken, dass in den Einleitungen der anderen Communiqués der Kommissionsvertreter regelmäßig in einem Atemzug mit den Außenministern genannt wird. So beginnt beispielsweise das Communiqué des Jahres 2003 mit den Worten: „Auf Einladung des Außenministers Finnlands trat der Ostseerat – bestehend aus den Außenministern Dänemarks, Estlands (...) und einem Mitglied der Europäischen Kommission – (...) zusammen.“²⁴⁸ Der Wortlaut des Communiqués des Jahres 2001 ist fast identisch.²⁴⁹ Andere offizielle Ostseeratsdokumente sind in dieser Hinsicht ebenfalls eindeutig. In den Vorschlägen des damaligen Ostseeratsvorsitzes zur organisatorischen Weiterentwicklung des Ostseerats wird im Hinblick auf die häufige Verwendung der Bezeichnung „Minister“ für die Mitglieder des Rats der Außenminister sogar ausdrücklich klargestellt: „(...) die Formulierung „Minister“ schließt auch ein Mitglied der EU-Kommission mit ein.“²⁵⁰

²⁴⁶ Communiqué of the 6th Ministerial Session of the Council of the Baltic Sea States (<http://www.cbss.st/documents/cbsspresidencies/5latvian/dbaFile515.html> am 21.12.2005) (im Folgenden: Communiqué of the 6th Ministerial Session), 2), 3), 6), 7), 8), 9), 12), 16), 21), 23), 27); Communiqué of the 5th Ministerial Session of the Council of the Baltic Sea States (<http://www.cbss.st/documents/cbsspresidencies/4swedish/dbaFile518.html> am 17.12.2005) (im Folgenden: Communiqué of the 5th Ministerial Session), I) 2), 3), 4), 5), 6); Communiqué of the 4th Ministerial Session of the Council of the Baltic Sea States (<http://www.cbss.st/documents/cbsspresidencies/3polish/dbaFile524.html> am 17.12.2005) (im Folgenden: Communiqué of the 4th Ministerial Session), I) 2), 3), 4), III) 17)

²⁴⁷ Communiqué of the 8th Ministerial Session of the Council of the Baltic Sea States (<http://www.cbss.st/documents/cbsspresidencies/7lithuanian/dbaFile465.html> am 17.12.2005) (im Folgenden: Communiqué of the 8th Ministerial Session)

²⁴⁸ Communiqué of the 12th Ministerial Session

²⁴⁹ Communiqué of the 10th Ministerial Session

²⁵⁰ Vorschläge des Ostseeratsvorsitzes an den Ostseegipfel der Staats- und Regierungschefs im Jahr 2000 in Kolding - Review of structure and working methods of the CBSS (<http://www.baltinfo.org/Docs/headsofgov/4/New%20Structure.html> am 11.02.2002) (im Folgenden: Vorschläge des Ostseeratsvorsitzes an den Ostseegipfel in Kolding)

Dies macht deutlich, dass der Vertreter der Kommission als vollwertiges Mitglied des Rats der Außenminister angesehen werden kann. Aus der Ostseeratssatzung, welche keinerlei Differenzierung zwischen ihm und den Vertretern der Mitgliedsstaaten enthält, folgt zudem, dass er dabei grundsätzlich gleichberechtigt ist und insbesondere über das volle Stimmrecht in allen Angelegenheiten verfügt. Was die irreführende Beschränkung auf die „Minister“ in einigen Communiqués betrifft, so mag sie schlicht daher rühren, dass die Vertreter der Kommission im Ostseerat, wie erörtert, häufig nicht wie die Repräsentanten eines Mitglieds auftreten.²⁵¹ Daraus dürfen aber keine negativen Schlüsse auf ihren formalen Status gezogen werden, sind dies doch zwei unterschiedliche Punkte.²⁵²

b. Die Frage nach dem Status des Repräsentanten der EU-Ratspräsidentschaft im Rat der Außenminister

aa. Die Teilnahme eines Repräsentanten der EU-Ratspräsidentschaft an zahlreichen Treffen des Rats der Außenminister

Insbesondere mit Blick auf die spätere europarechtliche Einordnung des Ostseerats verdient der Umstand, dass neben dem Vertreter der Europäischen Kommission an den meisten der letzten Treffen des Rats der Außenminister auch ein Repräsentant der jeweiligen EU-Ratspräsidentschaft teilgenommen hat, besondere Beachtung. Das erste Mal war die Ratspräsidentschaft auf dem fünften Treffen des Rats der Außenminister im Jahr 1996 mit einem Repräsentanten vertreten.²⁵³ Seitdem fehlte dieser nur auf den Treffen 2002 und 2005.²⁵⁴ An den Treffen der Jahre 1997 bis 2001 und 2003 nahm er dagegen teil.^{255 256}

²⁵¹ S.o. F. II. 3. d.

²⁵² Vgl.o. F. II.

²⁵³ Communiqué of the 5th Ministerial Session

²⁵⁴ Communiqué of the 11th Ministerial Session; Communiqué of the 13th Ministerial Session

²⁵⁵ Communiqué of the 6th Ministerial Session; Communiqué of the 7th Ministerial Session; Communiqué of the 8th Ministerial Session; Communiqué of the 9th Ministe-

Dabei stellen die Communiqués der Treffen der Jahre 1999 und 2001 klar, dass zwar keine zusätzlichen Repräsentanten der EU-Ratspräsidentschaft zugegen seien, dass jedoch die Außenminister Deutschlands bzw. Schwedens - welche zu diesem Zeitpunkt jeweils die EU-Ratspräsidentschaft innehatten - nicht nur als Vertreter ihres Landes, sondern gleichzeitig auch als Repräsentanten der Ratspräsidentschaft an den Treffen teilnahmen.²⁵⁷

bb. Die uneinheitliche Darstellung des Status des Repräsentanten der EU-Ratspräsidentschaft im Rat der Außenminister

Was die Frage nach dem Status des Repräsentanten der EU-Ratspräsidentschaft im Rat der Außenminister anlangt, so ist zunächst festzustellen, dass die Darstellungen in den Communiqués des Rats der Außenminister uneinheitlich sind. So heißt es im Communiqué des Jahres 1996: „(...) der Ostseerat - die Außenminister Dänemarks, Estlands (...) und der Vertreter der Europäischen Kommission - trat (...) zusammen. Die Präsidentschaft der Europäischen Union wurde durch (...) vertreten.“²⁵⁸ Eine ähnliche Formulierung findet sich im Communiqué des Jahres 1997, wo ebenfalls sprachlich klar zwischen den Mitgliedern des Rats der Außenminister einschließlich des Vertreters der Europäischen Kommission einerseits und dem Repräsentanten der EU-Ratspräsidentschaft andererseits unterschieden wird.²⁵⁹

In den Communiqués der Jahre 1998, 2000 und 2001 findet sich dagegen keine derartige Differenzierung. So heißt es im Communiqué des Jahres 1998: „(...) die Außenminister der Mitgliedsstaaten (...) sowie Mitglieder der Kommission und der Präsidentschaft der EU traten zu ih-

rial Session; Communiqué of the 10th Ministerial Session; Communiqué of the 12th Ministerial Session

²⁵⁶ Im Jahr 2004 trat der Rat der Außenminister nicht zusammen (s.o. II.).

²⁵⁷ Communiqué of the 8th Ministerial Session; Communiqué of the 10th Ministerial Session

²⁵⁸ Communiqué of the 5th Ministerial Session

²⁵⁹ Communiqué of the 6th Ministerial Session

rer siebten Ministersitzung des Ostseerats zusammen.“²⁶⁰ Das Communiqué des Jahres 1999 geht noch weiter. Nach seinem Wortlaut scheint nicht der Vertreter der Kommission,²⁶¹ sondern in Wirklichkeit vielmehr der Repräsentant der Ratspräsidentschaft dem Rat der Außenminister als Mitglied anzugehören: „(...) der Ostseerat - die Außenminister Dänemarks, (...), Deutschlands (auch die EU-Ratspräsidentschaft vertretend), Islands (...) - trat (...) zu seiner achten Ministersitzung zusammen. Ein Vertreter der Europäischen Kommission nahm ebenfalls am Treffen teil.“²⁶²

cc. Die Nichtmitgliedschaft des Repräsentanten der EU-Ratspräsidentschaft im Rat der Außenminister

Obwohl der Wortlaut einiger Communiqués in eine andere Richtung deutet, kann dennoch nicht davon ausgegangen werden, dass der Repräsentant der EU-Ratspräsidentschaft einen mitgliedschaftlichen Status im Rat der Außenminister innehat. Schließlich ist eine Beteiligung der EU-Ratspräsidentschaft am Ostseerat von Anfang an nicht vorgesehen gewesen. Die EU-Ratspräsidentschaft wird weder in der Kopenhagener Erklärung noch in der Gründungssatzung mit einem Wort erwähnt. Dort wird vielmehr ausschließlich auf die Kommission bzw. deren Vertreter abgestellt.²⁶³ Damit könnte der Repräsentant der EU-Ratspräsidentschaft - wenn überhaupt - später als Mitglied in den Rat der Außenminister aufgenommen worden sein. Nachdem er das erste Mal 1996 an einem Treffen teilgenommen hat, kommen als möglicher Zeitpunkt hierfür insbesondere die Jahre 1995 und 1996 in Betracht.

In den Communiqués der Jahre 1995 und 1996 findet sich jedoch kein Hinweis darauf, dass man sich im Rat der Außenminister offiziell darauf geeinigt hätte, den Kreis der Mitglieder um einen Repräsentanten der

²⁶⁰ Communiqué of the 7th Ministerial Session

²⁶¹ Zum mitgliedschaftlichen Status des Vertreters der Kommission im Rat der Außenminister s.o. a.

²⁶² Communiqué of the 8th Ministerial Session

²⁶³ Kopenhagener Erklärung, I); Terms of Reference (1992), Nr. 5

EU-Ratspräsidentschaft zu erweitern.²⁶⁴ Dieser ist ab dem Treffen 1996 zwar offensichtlich willkommen gewesen, so weit, ihn formal zum Mitglied des Rats der Außenminister zu machen, wollte man aber offensichtlich nicht gehen. Daran hat sich auch in der Folgezeit nichts geändert. Weder enthält eines der späteren Communiqués einen Hinweis hierauf noch die 2001 beschlossenen Richtlinien zur Stärkung des Ostseerats²⁶⁵, mit denen die Arbeitsweise des Ostseerats in einigen Punkten grundlegend reformiert wurde und die sich deswegen hierfür besonders angeboten hätten.

Nachdem der Repräsentant der EU-Ratspräsidentschaft schließlich weder auf der Homepage des Ostseerats²⁶⁶ erwähnt wird noch in der neuen Ostseeratssatzung, muss davon ausgegangen werden, dass er nicht Mitglied des Rats der Außenminister ist. Wenn er trotzdem häufiger an dessen Treffen teilnimmt, so mag dies darauf zurückzuführen sein, dass man auf Seiten der EG bzw. EU offensichtlich der Ansicht ist, dass die Kommission nicht alleine die Vertretung im Ostseerat übernehmen dürfe, und daher möglicherweise Wert darauf legt, dass zumindest bei den Sitzungen von dessen Leitgremium auch die Ratspräsidentschaft vertreten ist. Dies rechtfertigt aber keine andere Bewertung des Status ihres Repräsentanten im Rat der Außenminister. Denn eine bloße Teilnahme an seinen Sitzungen ist nicht gleichbedeutend mit einer Mitgliedschaft in einem Gremium.

III. Der Ostseeratsvorsitz

Neben dem Rat der Außenminister als Leitungsgremium existiert auch ein Vorsitz des Ostseerats. Dieser wird jährlich nach einer festen Reihenfolge wechselnd von einem der elf Ostseeratsmitgliedsstaaten ge-

²⁶⁴ Communiqué of the 4th Ministerial Session; Communiqué of the 5th Ministerial Session

²⁶⁵ Guidelines regarding the strengthening of the CBSS; vgl.o. I.

²⁶⁶ <http://www.cbss.st> (am 02.12.2005)

stellt²⁶⁷ - die Europäische Kommission ist, wie dargestellt, von seiner Übernahme ausgeschlossen.²⁶⁸ Der Turnus dauert dabei jeweils vom 1. Juli bis zum 30. Juni des Folgejahres.²⁶⁹ Persönlich zuständig für die Erledigung der Aufgaben des Ostseeratsvorsitzes ist der Außenminister des jeweiligen Mitgliedsstaats. Die neue Ostseeratssatzung spricht im Zusammenhang mit seiner Person jetzt sogar ausdrücklich vom „Vorsitzenden“ des Ostseerats.²⁷⁰

Dabei ist freilich zu beachten, dass der den Ostseeratsvorsitz innehabende Mitgliedsstaat und sein Außenminister nach der neuen Satzung über nicht allzu große Kompetenzen verfügen. Die Gründungssatzung sah die Aufgabe des Vorsitzes noch ausdrücklich darin, die Aktivitäten des Ostseerats zwischen den Treffen des Rats der Außenminister zu koordinieren.²⁷¹ In der neuen Satzung fehlt eine entsprechende ausdrückliche Bestimmung. Hier ist lediglich die Rede davon, dass der Vorsitz für die inhaltliche Vorbereitung des nächsten Treffens des Rats der Außenminister verantwortlich zeichne²⁷² und die damit verbundenen Kosten zu tragen habe.²⁷³ Zudem habe der Vorsitz ein Vorschlagsrecht hinsichtlich der Agenda dieses Treffens.²⁷⁴

Trotz dieser Einschränkungen in der neuen Satzung ist auf der Homepage des Ostseerats freilich nach wie vor die Rede davon, dass der Vorsitz die Aktivitäten des Ostseerats steuere.²⁷⁵ Dies macht deutlich, dass der Vorsitz auch durch die neue Ostseeratssatzung nicht ausschließlich auf die Erfüllung bloßer Hilfsfunktionen reduziert wurde. Insbesondere durch sein Vorschlagsrecht hinsichtlich der Agenda des nächsten Treffens des Rats der Außenminister kann er versuchen, den politischen Kurs des Ostseerats entscheidend zu prägen. Dementsprechend veröffentlicht der den Ostseeratsvorsitz übernehmende Mit-

²⁶⁷ Terms of Reference, Nr. 8 S. 1, 9

²⁶⁸ S.o. F. II. 2. b.

²⁶⁹ Terms of Reference, Nr. 9

²⁷⁰ Terms of Reference, Nr. 8 S. 4

²⁷¹ Terms of Reference (1992), Nr. 10

²⁷² Terms of Reference, Nr. 7

²⁷³ Terms of Reference, Nr. 20

²⁷⁴ Terms of Reference, Nr. 8 S. 2

²⁷⁵ <http://www.cbss.st/structure/thecouncil> (am 22.12.2005)

gliedsstaat auch regelmäßig eine Übersicht über seine politischen Prioritäten für das bevorstehende Jahr. Island als Vorsitzende im Turnus 2005/2006 hat in diesem Zusammenhang beispielsweise die Intensivierung der Kooperation mit der Ukraine und die Förderung erneuerbarer Energien als wichtige Projekte genannt.²⁷⁶

IV. Die Troika

1. Die Troika als Garant für die Kontinuität der Arbeit des Ostseerats

Der den Ostseeratsvorsitz innehabende Mitgliedsstaat bildet gemeinsam mit seinem Vorgänger und seinem turnusmäßigen Nachfolger im Amte die Troika des Ostseerats. Damit besteht eine weitere Parallele zwischen dem institutionellen Aufbau des Ostseerats und demjenigen der OSZE, welche von der Gipfelkonferenz in Helsinki 1992 ebenfalls mit einer Troika ausgestattet wurde, die damit beauftragt ist, ihren jeweiligen Vorsitzenden bei seiner Arbeit zu unterstützen.^{277 278} Aufgabe der Troika des Ostseerats ist es darüber hinaus, am Ende eines Turnus die reibungslose Übergabe des Vorsitzes zu unterstützen sowie insgesamt Kontinuität und Beständigkeit zu gewährleisten.²⁷⁹

In der neuen Satzung des Ostseerats findet sich keine Regelung zur Troika des Ostseerats. Ausdrücklich erwähnt wird lediglich die so genannte AHB-Troika, bestehend aus den jeweiligen Vertretern der Troi-

²⁷⁶ Priorities of the Icelandic Presidency of the CBSS 2005-2006 (<http://www.cbss.st/documents/cbsspresidencies/14icelandic/priorities> am 22.12.2005), Nr. 1, 8

²⁷⁷ Gipfelerklärung von Helsinki – „Verheißungen und Probleme des Wandels“ (http://www.osce.org/documents/mcs/1992/07/4046_de.pdf am 23.04.2006), I) 15)

²⁷⁸ Auch bei den Vereinten Nationen gab es Bestrebungen, eine Troika zu schaffen. So ist vor allem die UdSSR von Anfang an für eine kollektive Führung eingetreten und hat sich im so genannten Troika-Plan für eine Ersetzung des Generalsekretärs durch ein Organ von drei Personen eingesetzt (Paenson VII Teil I C) 1) 2) 2) c) h) i)).

²⁷⁹ Communiqué of the 3rd Ministerial Session of the Council of the Baltic Sea States (<http://www.cbss.st/documents/cbsspresidencies/2estonian/dbaFile529.html> am 18.12.2005) (im Folgenden: Communiqué of the 3rd Ministerial Session), IV) 2)

ka-Staaten im Ausschuss Hoher Beamter.²⁸⁰ Dass daraus jedoch nicht gefolgert werden kann, dass die Troika mit der Neufassung der Satzung 2005 als Gremium abgeschafft worden wäre, zeigt bereits der Umstand, dass das Communiqué des Treffens des Rats der Außenminister, auf dem diese Neufassung beschlossen wurde, mit dem Hinweis schließt, dass im folgenden Jahr Polen, Island und Schweden die Troika bilden würden.²⁸¹

2. Die Etablierung der Troika als Ausdruck der frühen institutionellen Verfestigung des Ostseerats

Bei der Gründung des Ostseerats war die Troika als Einrichtung noch nicht vorgesehen. So wird sie weder in der Kopenhagener Erklärung noch in der Gründungssatzung erwähnt. Gleiches gilt für das Communiqué des Jahres 1993. Im Communiqué 1994 jedoch beauftragt der Rat der Außenminister den Ausschuss Hoher Beamter damit „zu untersuchen, in welchen Bereichen die Troika noch tätig werden könne“.²⁸² Diese Formulierung macht zum einen deutlich, dass die Troika schon bald nach der Ostseeratsgründung geschaffen wurde, und zum anderen, dass ihre Einrichtung offensichtlich mit Billigung des Rats der Außenminister erfolgte. Von da an wird sie jedenfalls in allen folgenden Communiqués - mit Ausnahme derjenigen der Jahre 2000 und 2001 - erwähnt.²⁸³ Dies zeigt nicht zuletzt, wie früh sich die Troika als festes Ostseeratsgremium etabliert hat. Ihre Einrichtung kann damit als eines der ersten Anzeichen der zunehmenden Verfestigung der institutionellen Strukturen des Ostseerats angesehen werden und ist daher insbe-

²⁸⁰ Terms of Reference, Nr. 17

²⁸¹ Communiqué of the 13th Ministerial Session

²⁸² Communiqué of the 3rd Ministerial Session, IV) 2)

²⁸³ In der Regel erfolgt die Erwähnung in Form eines Hinweises auf die Zusammensetzung der Troika im folgenden Jahr im letzten Absatz des Communiqués (Communiqué of the 4th Ministerial Session, IV) 32); Communiqué of the 5th Ministerial Session, IV) 27); Communiqué of the 6th Ministerial Session, 28); Communiqué of the 7th Ministerial Session, 7); Communiqué of the 8th Ministerial Session; Communiqué of the 9th Ministerial Session; Communiqué of the 12th Ministerial Session; Communiqué of the 13th Ministerial Session).

sondere auch im Rahmen der völkerrechtlichen Qualifikation des Ostseerats zu beachten.²⁸⁴

V. Der Ausschuss Hoher Beamter

Der Ausschuss Hoher Beamter (AHB) des Ostseerats koordiniert - ähnlich dem Hohen Rat (vormals ebenfalls Ausschuss Hoher Beamter)²⁸⁵ der OSZE²⁸⁶ - die Zusammenarbeit der Mitglieder zwischen den jährlichen Treffen des Rats der Außenminister,²⁸⁷ wobei er sich freilich stets an dessen politischen Vorgaben zu orientieren hat.²⁸⁸ Er zeichnet also insbesondere für die laufenden Abstimmungen und das Tagesgeschäft verantwortlich. Der AHB, in dem wie im Rat der Außenminister ebenfalls das Einstimmigkeitserfordernis gilt,²⁸⁹ kann deswegen auch als das operative Leitungsgremium des Ostseerats bezeichnet werden.

1. Die Besetzung des AHB mit Beamten der Mitgliedsstaaten und der Europäischen Kommission

Der AHB ist paritätisch besetzt. Das heißt, er stellt nicht etwa ein Exekutiv-Gremium dar, das nur aus den Vertretern einiger, etwa der mächtigsten, Mitglieder besteht, wie dies in anderen internationalen Zusammenschlüssen zur Sicherung der Funktionsfähigkeit häufig der Fall

²⁸⁴ S.u. K. II. 3. a. aa.

²⁸⁵ Gipfelerklärung von Budapest – „Der Weg zu einer echten Partnerschaft in einem neuen Zeitalter“ (http://www.osce.org/documents/mcs/1994/12/4048_de.pdf am 24.04.2006), Beschlüsse von Budapest I) 17)

²⁸⁶ Zusatzdokument zur Durchführung einiger Bestimmungen der Charta von Paris für ein neues Europa (http://www.osce.org/documents/mcs/1990/11/4045_de.pdf am 24.04.2006), I) B) 1): „Ein Ausschuss Hoher Beamter bereitet die Arbeit des Rates vor, führt dessen Beschlüsse durch, prüft aktuelle Fragen und befasst sich mit der künftigen Arbeit der KSZE, einschließlich ihrer Beziehung zu anderen internationalen Gremien.“

²⁸⁷ Terms of Reference, Nr. 12

²⁸⁸ Terms of Reference, Nr. 12 HS 2

²⁸⁹ Terms of Reference, Nr. 19

ist.²⁹⁰ Vielmehr gehören ihm jeweils ein hochrangiger Vertreter aus dem Außenministerium jedes Mitgliedsstaats sowie ein Beamter der Europäischen Kommission an.²⁹¹ Der AHB setzt sich also nicht aus Bediensteten des Ostseerats selbst zusammen. Seine Mitglieder sind nicht etwa dem Direktor des Ostseeratssekretariats²⁹² unterstellt. Sie bleiben vielmehr Weisungsempfänger ihres jeweiligen Landes bzw. der Kommission und damit weiterhin von diesen abhängig. Insofern dient auch der AHB, ähnlich dem Rat der Außenminister, in erster Linie den Partikularinteressen der Ostseeratsmitglieder.

Hinzu kommt, dass der AHB kein ständiges Gremium darstellt, dessen Mitglieder ausschließlich für diese Aufgabe abgestellt wären. So bekleidete beispielsweise der deutsche Vorsitzende des AHB im Turnus 2000/2001 gleichzeitig das Amt des Vorsitzenden der Abteilung für Mitteleuropa, die baltischen Staaten, Norwegen, Island und den Ostseerat im Auswärtigen Amt. Im Vergleich zum Rat der Außenminister tritt der AHB jedoch immerhin relativ häufig zusammen. Im Jahr des deutschen Vorsitzes kam es beispielsweise zu insgesamt neun regulären und vier außergewöhnlichen Sitzungen.²⁹³ Der Durchschnitt in den Jahren danach lag bei ungefähr acht Sitzungen.²⁹⁴ Wenn er auch kein ständiges Gremium bestehend aus Ostseeratsbediensteten darstellt, so ist der AHB damit im Tagesgeschäft des Ostseerats dennoch relativ präsent und kann dementsprechend entscheidenden Einfluss auf dessen Arbeit nehmen.

²⁹⁰ Bleckmann Völkerrecht § 16 V) 1) Rn. 797; Graf Vitzthum 4. Abschnitt II) 4) a) Rn. 118; Stein/von Buttlar 3. Abschnitt § 1 2) c) Rn. 379; Herdegen Völkerrecht § 10 1) d) Rn. 8; Seidl-Hohenveldern/Loibl § 9 A) III) 2) Rn. 0912

²⁹¹ Terms of Reference, Nr. 13

²⁹² Vgl. u. VI. 4. b.

²⁹³ Annual Report from the Committee of Senior Officials 2001-2002 (<http://www.cbss.st/documents/cbsspresidencies/10russian/csoannual> am 22.12.2005) (im Folgenden: CSO Annual Report 2001-2002)

²⁹⁴ CSO Annual Report 2002-03, S. 3; CSO Annual Report 2004-05, S. 3

2. Die Aufgaben des AHB und sein Verhältnis zum Ostseeratsvorsitz

Zu den Aufgaben des AHB gehört es in erster Linie, das Programm der nächsten Sitzung des Rats der Außenminister vorzubereiten,²⁹⁵ politische Initiativen und Programme zu entwickeln sowie die vom Rat der Außenminister getroffenen Entscheidungen umzusetzen bzw. deren Umsetzung durch die Mitglieder zu begleiten.²⁹⁶ Außerdem ist der AHB dafür verantwortlich, die Arbeit des Ostseerats mit derjenigen der anderen internationalen Zusammenschlüsse in der Region zu koordinieren und den Ostseerat bei diesen zu vertreten.²⁹⁷ Dabei hat er insbesondere auch das Recht, die Richtlinien, welche die Beteiligung anderer Zusammenschlüsse und Staaten am Ostseerat regeln,²⁹⁸ anzupassen und zu ergänzen. Schließlich beaufsichtigt der AHB die Arbeit des Ostseeratssekretariats, dessen vom Rat der Außenminister bestimmter Direktor ihm regelmäßig Bericht erstattet.²⁹⁹ Neueinstellungen im Sekretariat bedürfen ebenso seiner Zustimmung wie dessen vorläufiges Budget.³⁰⁰

Damit stellt sich die Frage nach dem Verhältnis des AHB zum Ostseeratsvorsitz. Schließlich soll letzterer, wie erörtert, ebenfalls die Arbeit des Ostseerats zwischen den Sitzungen des Rats der Außenminister koordinieren.³⁰¹ Hierzu ist jedoch zu bemerken, dass dies nur scheinbar ein Widerspruch ist. Denn der den Ostseeratsvorsitz innehabende Mitgliedsstaat stellt auch den Vorsitzenden des AHB, womit er Einfluss auf dessen Agenda nehmen und so versuchen kann, größere Konflikte zwischen den beiden Gremien zu vermeiden. Schließlich kommt dem AHB-Vorsitzenden, der beispielsweise gemeinsam mit dem Sekretariatsdirektor die Arbeit der speziellen Abteilungen des Sekretariats koordi-

²⁹⁵ Terms of Reference, Nr. 14

²⁹⁶ <http://www.cbss.st/structure/cso> (am 22.12. 2005); Terms of Reference, Nr. 15 S. 3

²⁹⁷ Guidelines regarding the strengthening of the CBSS, Nr. 8

²⁹⁸ S.u. I. IV.

²⁹⁹ Terms of Reference of the Secretariat, Nr. 4 S. 4

³⁰⁰ Terms of Reference of the Secretariat, Nr. 6, 16 S. 2

³⁰¹ S.o. III.

niert³⁰² oder darüber entscheidet, wer den AHB in internationalen Zusammenschlüssen vertritt,³⁰³ eine hervorgehobene Position innerhalb des AHB zu.

VI. Das Ostseeratssekretariat

Das Sekretariat und dessen Vorsitzender sind häufig die Gremien eines internationalen Zusammenschlusses, die den Willen seiner Mitglieder zum gemeinsamen Handeln am nachhaltigsten zum Ausdruck bringen.³⁰⁴ Deswegen kann seine Einrichtung auch für die völkerrechtliche Qualifikation eines internationalen Zusammenschlusses von großer Bedeutung sein. Im Falle des Ostseerats stellte die Einrichtung eines eigenen Sekretariats im Jahr 1998, also sechs Jahre nach der Gründung, zumindest einen Meilenstein auf dem Weg seiner Institutionalisierung dar.³⁰⁵

Derzeit verfügt das Ostseeratssekretariat ungefähr über ein Dutzend Beschäftigte. Organisatorisch integriert sind spezielle Abteilungen, so genannte Units, die über ein eigenes Budget³⁰⁶ und eine eigene Leitung verfügen.³⁰⁷ So arbeitet die Energy Unit für die Group of Senior Energy Officials (GSEO), das Entscheidungsgremium der Baltic Sea Region Energy Cooperation (BASREC).^{308 309} Seit 2001 ist auch eine Baltic 21

³⁰² Terms of Reference of the Secretariat, Nr. 5 S. 2

³⁰³ Terms of Reference, Nr. 17 S. 5

³⁰⁴ Seidl-Hohenveldern/Loibl § 9 A) III) 1) Rn. 0910; Herdegen Völkerrecht § 10 1) d) Rn. 8; Ipsen § 31 Rn. 30

³⁰⁵ S.u. K. II. 3. a. bb.

³⁰⁶ Beispielsweise verfügte die „Baltic 21 Unit“ im Jahr 2004 über ein Budget von 410.000 Euro.

³⁰⁷ <http://www.cbss.st/structure/secretariat> (am 28.12.2005)

³⁰⁸ Bei der BASREC handelt es sich um eine eigenständige Kooperation, die von den jeweils für Energiefragen zuständigen Ministern der Ostseeratsstaaten und einem Mitglied der Europäischen Kommission 1999 ins Leben gerufen wurde. Ihr Hauptziel ist es, die Entwicklung eines effizienten, umweltverträglichen Energiemarktes im Ostseeraum zu fördern. Die GSEO, der Beamte aus allen Ostseeratsmitgliedsstaaten und der Kommission angehören, ist das einzige Gremium der BASREC. Der Vorsitz der GSEO folgt dem Ostseeratsvorsitz (<http://www.cbss.st/structure/basrec> am 28.12.2005).

³⁰⁹ Baltinfo – The Official Newsletter of the Council of the Baltic Sea States No. 38, Mai 2001 (<http://www.cbss.st/baltinfo/dbaFile637.html> am 24.11.2005)

Unit organisatorisch eingebunden. Sie unterstützt die so genannte Senior Officials Group (SOG), welche sich aus Beamten der Ostseeratsmitgliedsstaaten, der Europäischen Kommission und verschiedener regionaler Zusammenschlüsse zusammensetzt und die Umsetzung der Agenda 21 for the Baltic Sea Region, kurz Baltic 21,³¹⁰ koordiniert.³¹¹ Schließlich existiert seit 2002 eine Children`s Unit, die direkt der Arbeitsgruppe Cooperation on Children at Risk³¹² untersteht.³¹³

1. Die Gründung des Ostseeratssekretariats und die Rolle der Europäischen Kommission dabei

Die Gründung des Ostseeratssekretariats basiert auf der so genannten Vereinbarung über die Gründung eines Ostseeratssekretariats vom Januar 1998, die auf einen Vorschlag Dänemarks zurückging, das zu dieser Zeit den Ostseeratsvorsitz innehatte. Laut dieser Vereinbarung beschlossen die Regierungen der Mitgliedsstaaten, ein „ständiges internationales Sekretariat des Ostseerats“ zu gründen.³¹⁴ Die Europäische Kommission wurde in diesem Zusammenhang also nicht erwähnt. Fünf Monate später, im Juni 1998, stellte dann der Rat der Außenminister fest, dass er die Entscheidung der Regierungen über die Gründung des Sekretariats „bestätige“. Im Communiqué des Treffens existiert dabei kein Hinweis darauf, dass der Repräsentant der Kommission diesen Beschluss nicht mitgetragen hätte.³¹⁵

³¹⁰ Baltic 21 ist eine vom Rat der Außenminister im Jahr 1998 beschlossene, auf einen Zeitraum von 30 Jahren ausgerichtete Initiative der Ostseeratsstaaten mit dem Ziel, die nachhaltige ökologische, soziale und wirtschaftliche Entwicklung des Ostseeraums zu fördern (Communiqué of the 7th Ministerial Session, 4) e)). Dabei sind die einzelnen Staaten und die ebenfalls beteiligten regionalen Zusammenschlüsse, wie beispielsweise die Helcom (s.o. B. I. 2.), jeweils für einzelne Bereiche der Agenda, wie Fischerei oder Bildung, zuständig (<http://www.baltic21.org> am 30.12.2005).

³¹¹ <http://www.cbss.st/structure/secretariat/b21> (am 28.12.2005)

³¹² Die Arbeitsgruppe Cooperation on Children at Risk wurde im Jahr 2001 von hochrangigen Beamten aus den für Kinder- und Jugendfragen zuständigen Ministerien der Ostseeratsmitgliedsstaaten gegründet. Das Ziel der Arbeitsgruppe ist es, Maßnahmen zum Schutz gefährdeter Kinder, beispielsweise sexuell missbrauchter Kinder oder Straßenkinder, zu erarbeiten (<http://www.childcentre.org> am 28.12.2005).

³¹³ <http://www.cbss.st/structure/wgcc> (am 22.12.2005)

³¹⁴ Establishment Agreement CBSS Secretariat

³¹⁵ Communiqué of the 7th Ministerial Session, 4) f)

Wenn man berücksichtigt, dass der Rat der Außenminister das für alle wesentlichen Entscheidungen über die institutionelle Weiterentwicklung des Ostseerats zuständige Gremium darstellt und insbesondere auch über die Schaffung neuer Ostseeratsgremien zu entscheiden hat,³¹⁶ dann kann seine ausdrückliche Bestätigung der Entscheidung der Regierungen der Ostseerats-Mitgliedsstaaten über die Gründung des Ostseeratssekretariats nicht als überflüssige, rein deklaratorische Wiederholung angesehen werden. Dementsprechend stellte auch die Kommissionbeteiligung hieran keinen vollkommen bedeutungslosen Akt dar. Die Kommission mag sich zwar nicht an der ursprünglichen Entscheidung der Regierungen der Ostseeratsmitgliedsstaaten über die Gründung des Ostseeratssekretariats beteiligt haben, sie hat aber immerhin nach außen ihre Zustimmung erklärt, als es galt, diese Entscheidung zu einer dem Ostseerat zurechenbaren zu machen.

2. Die Rechtsfähigkeit des Ostseeratssekretariats

Was die Rechtsfähigkeit des Ostseeratssekretariats - sowohl im nationalen Recht als auch in völkerrechtlicher Hinsicht - anlangt, so ist insbesondere auch mit Blick auf die völkerrechtliche Qualifikation des Ostseerats zunächst zu betonen, dass diese nicht gleichgesetzt werden darf mit der Rechtsfähigkeit des Ostseerats selbst. Denn obwohl es ein Ostseeratsgremium darstellt und den Weisungen des Vorsitzenden des Ausschusses Hoher Beamter untersteht, ist das Ostseeratssekretariat vom Ostseerat als Zusammenschluss streng zu unterscheiden.³¹⁷ Nicht zuletzt genießen beispielsweise auch bei der OSZE einzelne Gremien, wie die Sekretariate in Wien und Prag oder das Konfliktverhütungszentrum in Wien, Rechtsfähigkeit, ohne dass dies damit automatisch auch bei der OSZE als Ganzes der Fall wäre.³¹⁸

³¹⁶ S.o. II. 1.

³¹⁷ S.u. K. II. 6. a.

³¹⁸ Wenig in OSCE Yearbook 97, S. 372; Hobe/Kimminich 3. Kapitel 2) 4) 3); Ipsen § 34 II) 2) Rn. 16

a. Die Rechtsfähigkeit des Ostseeratssekretariats in der nationalen Rechtsordnung Schwedens

In ihrer oben bereits zitierten Vereinbarung über die Gründung des Ostseeratssekretariats schreiben die Regierungen der Ostseeratsmitgliedsstaaten, dass das Sekretariat mit beschränkter Rechtsfähigkeit ausgestattet werden solle. So heißt es wörtlich: „Das Sekretariat soll über das Maß an Rechtsfähigkeit verfügen, welches für die Ausübung seiner Aufgaben erforderlich ist. Insbesondere soll es über die Fähigkeit verfügen, Verträge abzuschließen, (...) Eigentum zu erwerben (...) und Partei in Gerichtsverfahren zu sein.“³¹⁹ Vor allem der zweite Satz dieser Statusklausel, der sich im Übrigen identisch in der im Juni 2004 beschlossenen Satzung des Sekretariats wiederfindet, zielt augenscheinlich vor allem auf nationales Schuld-, Sachen- und Prozessrecht ab.

Er macht deutlich, dass das Sekretariat jedenfalls Rechtsfähigkeit in der Rechtsordnung Schwedens, das damals schon als sein Sitzstaat feststand,³²⁰ genießen sollte. Dabei ist unproblematisch, dass es sich bei der Vereinbarung über die Gründung des Ostseeratssekretariats um einen völkerrechtlichen Vertrag handelt. Denn in zahlreichen völkerrechtlichen Verträgen finden sich Bestimmungen zur Rechtsfähigkeit internationaler Gremien in den nationalen Rechtsordnungen einzelner oder aller ihrer Mitglieder.³²¹ Vorliegend dürfte die völkerrechtliche Statusklausel zur Rechtsfähigkeit des Sekretariats spätestens dadurch Verbindlichkeit in der Rechtsordnung Schwedens erlangt haben, dass das schwedische Parlament, der Riksdag, mit Blick auf das Ostseeratssekretariat ein Sitzabkommen³²² ratifiziert hat,³²³ in dessen Artikel 2 diesem ebenfalls ausdrücklich die Rechtsfähigkeit zugestanden wird.³²⁴

³¹⁹ Establishment Agreement CBSS Secretariat, Nr. 8

³²⁰ Establishment Agreement CBSS Secretariat, Nr. 4

³²¹ Schlüter S. 24; Graf Vitzthum 4. Abschnitt II) 3) d) Rn. 112; Seidl-Hohenveldern/Loibl § 3 B) I) Rn. 0323

³²² Agreement between the Government of the Kingdom of Sweden and the Secretariat of the Council of the Baltic Sea States on the Privileges and the Immunities of the Secretariat

(<http://www.cbss.st.documents/cbsspresidencies/7lithuanian/dbaFile2987> am 26.04.2006) (im Folgenden: Agreement on the Privileges and Immunities of the Secretariat)

b. Die Völkerrechtsfähigkeit des Ostseeratssekretariats

Von der Rechtsfähigkeit einer internationalen Einrichtung im nationalen Recht eines Landes ist grundsätzlich ihre Völkerrechtsfähigkeit strikt zu unterscheiden.³²⁵ Dem Ostseeratssekretariat ist jedoch - ebenso wie beispielsweise dem Exekutiv-Sekretariat der Zentraleuropäischen Initiative³²⁶ in Triest³²⁷ - auch letztere verliehen worden. Auch wenn, wie im Übrigen bei vielen internationalen Gremien der Fall,³²⁸ in der Vereinbarung über seine Gründung keine Bestimmung existiert, welche dies ausdrücklich anordnen würde, macht dies doch der Umstand deutlich, dass das Sekretariat mit dem so genannten Abkommen zwischen der Regierung des Königreichs Schweden und dem Sekretariat des Ostseerats über die Privilegien und die Immunität des Sekretariats³²⁹ nur kurze Zeit nach seiner Gründung selbst in der Lage war, einen völkerrechtlichen Vertrag zu schließen.

Schließlich erfordert die Fähigkeit eines internationalen Gremiums zum Abschluss völkerrechtlicher Verträge, seine vorherige Ausstattung mit Völkerrechtsfähigkeit.^{330 331} Der völkerrechtliche Charakter des Abkommens zwischen der Regierung des Königreichs Schweden und dem

³²³ S.u. b.

³²⁴ Zu den verschiedenen Möglichkeiten, völkerrechtlichen Statusklauseln Verbindlichkeit in der jeweiligen nationalen Rechtsordnung zu verleihen, die von der bloßen Ratifizierung des Abkommens, das die Statusklausel enthält, bis hin zur Schaffung detaillierter Spezialgesetze reichen: Schlüter S. 33 ff.

³²⁵ Seidl-Hohenveldern/Loibl § 3 B) I) Rn. 0323 ff.; Bleckmann Völkerrecht § 3 VIII) Rn. 137; Herdegen Völkerrecht § 10 1) c) Rn. 6; Graf Vitzthum 4. Abschnitt II) 3) d) Rn. 112; Doebling § 2 II) b) Rn. 213; Schlüter S. 23; Stein/von Buttlar 3. Abschnitt § 1 2) d) Rn. 386; Bowett Chapter 11 I) S. 335 ff.

³²⁶ S.u. J.

³²⁷ <http://www.ceinet.org/main.php?pageID=15> am 24.04.2006

³²⁸ Seidl-Hohenveldern/Loibl § 3 B) I) Rn. 0324; Schlüter S. 62; Stein/von Buttlar 3. Abschnitt § 1 2) d) Rn. 382

³²⁹ Agreement on the Privileges and Immunities of the Secretariat

³³⁰ Bowett Chapter 11 I) S. 339; Graf Vitzthum 1. Abschnitt III) 1) a) Rn. 115; Takano S. 23 f; Herdegen Völkerrecht § 15 1) a) Rn. 1; Simma S. 36; Geers S. 3; Verdross/Simma 3. Abschnitt B) III) Rn. 681; Stein/von Buttlar 3. Abschnitt § 1 2) d) Rn. 385; Paenson V) A) 1) 3) 1) a); Seidl-Hohenveldern/Loibl § 3 A) II) Rn. 0315, 0318

³³¹ Zwar können Völkerrechtssubjekte grundsätzlich auch Abkommen mit Privatpersonen und nationalen Unternehmen oder sogar mit Menschengruppen, wie beispielsweise den Führern von ethnischen oder religiösen Gruppen nach dem Zerfall eines Staates, denen sowohl die nationale Rechtsfähigkeit als auch die Völkerrechtsfähigkeit fehlen, schließen. Bei diesen Abkommen handelt es sich dann aber nicht um völkerrechtliche Verträge (Doebling § 5 IX) Rn. 397 ff.).

Sekretariat des Ostseerats wiederum ergibt sich - ganz abgesehen davon, dass seine Wirksamkeit ausdrücklich von einer Zustimmung des Riksdags, abhängig gemacht wurde^{332 333} - auch aus seinem Regelungsgegenstand. Denn offensichtlich handelt es sich bei ihm um ein Sitzabkommen, worunter man einen völkerrechtlichen Vertrag versteht, der die Hoheitsgewalt des Sitzstaats gegenüber dem Vertragspartner einschränkt.³³⁴

Vorliegend regelt das Abkommen insbesondere die Privilegien und die Immunität der Mitarbeiter des Sekretariats³³⁵ sowie die Unverletzbarkeit von dessen Räumlichkeiten, die ohne die Erlaubnis des Sekretariatsdirektors von den schwedischen Behörden nicht betreten werden dürfen.³³⁶ Weiter ordnet es an, dass das Sekretariat Immunität von jeder Form von Rechtsstreit genieße³³⁷ und von allen Steuern befreit sei.³³⁸ Das Sekretariat darf sogar die Flagge des Ostseerats führen.³³⁹ Streitigkeiten über seine Auslegung weist das Abkommen einem Schiedsgericht zu, wobei in bestimmten Fällen sogar dem Präsidenten des Internationalen Gerichtshofes die Bestimmung von dessen Mitgliedern zugewiesen wird.³⁴⁰

³³² Agreement on the Privileges and Immunities of the Secretariat, Art. 16

³³³ Dass die endgültige Bestätigung eines Abkommens durch einen Staat von der vorherigen Zustimmung eines oder mehrerer seiner innerstaatlichen Organe, insbesondere des Parlaments - im Falle der Bundesrepublik gemäß Artikel 59 Abs. 2 GG des Bundestags und des Bundesrats - abhängig gemacht wird (so genanntes mehrphasiges Verfahren), ist die Regel beim Abschluss völkerrechtlicher Verträge (Stein/von Buttlar 2. Abschnitt § 2 I) Rn. 52; Schweitzer/Weber 1. Kapitel 2. Abschnitt A) III) 1) Rn. 26 ff.; Schweitzer § 3 B) I) 4) a); Hobe/Kimminich 5. Kapitel 2) 2)).

³³⁴ Sato 3. Kapitel § 2 I) 3)

³³⁵ S.u. 3. b.

³³⁶ Agreement on the Privileges and Immunities of the Secretariat, Art. 3 Abs. 1, 3

³³⁷ Agreement on the Privileges and Immunities of the Secretariat, Art. 3 Abs. 4

³³⁸ Agreement on the Privileges and Immunities of the Secretariat, Art. 5

³³⁹ Agreement on the Privileges and Immunities of the Secretariat, Art. 4

³⁴⁰ Agreement on the Privileges and Immunities of the Secretariat, Art. 13

3. Die Mitarbeiter des Ostseeratssekretariats

a. Die Mitarbeiter des Ostseeratssekretariats als Mitarbeiter des Ostseerats selbst und nicht der Mitgliedsstaaten

Im Rahmen der völkerrechtlichen Qualifikation des Ostseerats wird in besonderem Maße auf die Ostseeratsgremien eingegangen werden, die nicht ausschließlich und paritätisch mit Vertretern der Ostseeratsmitglieder besetzt sind.³⁴¹ In diesem Zusammenhang ist zu betonen, dass die Mitarbeiter des Ostseeratssekretariats - anders als die Mitglieder des Ausschusses Hoher Beamter oder der Arbeitsgruppen des Ostseerats³⁴² - nicht von den Mitgliedsstaaten bzw. der Europäischen Kommission entsandt werden, sondern vielmehr beim Sekretariat selbst angestellt sind. Die Auswahl unter den Bewerbern für eine offene Position trifft der Direktor des Sekretariats. Dabei steht den Mitgliedern kein Vorschlagsrecht oder Ähnliches zu, die Auswahl des Direktors bedarf jedoch des abschließenden Plazets des Ausschusses Hoher Beamter.³⁴³ Damit enden die Einflussmöglichkeiten der Ostseerats-Mitglieder im Wesentlichen aber auch schon wieder. Denn nach ihrer Einstellung unterliegen die Sekretariatsmitarbeiter zwar in ihrer täglichen Arbeit den fachlichen Weisungen des mit Beamten der Mitglieder besetzten Ausschusses Hoher Beamter.³⁴⁴ Persönlich und finanziell befinden sie sich jedoch in keiner unmittelbaren Abhängigkeit von den Mitgliedern.

b. Privilegien und Immunität der Mitarbeiter des Ostseeratssekretariats

Hinsichtlich des Status der Mitarbeiter der Sekretariate internationaler Zusammenschlüsse haben sich im Völkerrecht im Laufe der Zeit bestimmte Grundsätze herausgebildet. Insbesondere genießen sie regel-

³⁴¹ S.u. K. II. 5. c., L. I. 2.

³⁴² S.o. V. 1.; s.u. VII.

³⁴³ Terms of Reference of the Secretariat, Nr. 6 S. 1

³⁴⁴ S.u. 4. b.

mäßig bestimmte Privilegien und zumindest begrenzte Immunität.³⁴⁵

Dies trifft auch auf die Mitarbeiter des Ostseeratssekretariats zu. Die Artikel 8 bis 10 des Abkommens zwischen der Regierung des Königreichs Schweden und dem Sekretariat des Ostseerats über die Privilegien und die Immunität des Sekretariats, in denen sie im Übrigen durchgehend als Beamte, bezeichnet werden,³⁴⁶ enthalten hierzu die entsprechenden Regelungen. Danach gewährt Schweden den Mitarbeitern des Sekretariats insbesondere Immunität im Hinblick auf alle ihre dienstlichen Handlungen.^{347 348}

Außerdem genießen Mitarbeiter des Sekretariats Freiheit von jeder Form von Inhaftierung bzw. Arrest.³⁴⁹ Ihr Gepäck darf ebenso wenig beschlagnahmt werden wie Dokumente, die in irgendeinem Zusammenhang mit ihrer Arbeit für den Ostseerat stehen.³⁵⁰ Des Weiteren dürfen sie ihren Hausstand zoll- und abgabefrei nach Schweden einführen.³⁵¹ Weder sie noch ihre Familienangehörigen unterliegen irgendwelchen Einwanderungs- bzw. Einreisebeschränkungen.³⁵² Falls dies notwendig sein sollte, trifft Schweden sogar Vorkehrungen, um ihre Ein- und Ausreise zu beschleunigen.³⁵³ Sie genießen Steuerfreiheit und müssen auf ihr Einkommen vom Sekretariat keine Sozialabgaben leisten.³⁵⁴ Was schließlich den Direktor des Sekretariats und seine bzw. ihre Familie anlangt, so werden diesen zusätzlich zu den genannten Punkten ausdrücklich die Immunität und alle die Privilegien gewährt, welche nach dem Wiener Übereinkommen über diplomatische Beziehungen Missionschefs genießen.³⁵⁵

³⁴⁵ Bowett Chapter 11 III) 2) S. 353; Sato 3. Kapitel IV) 1); Bleckmann Völkerrecht § 16 V) 2) Rn. 800

³⁴⁶ Agreement on the Privileges and Immunities of the Secretariat, Art. 1 f)

³⁴⁷ Agreement on the Privileges and Immunities of the Secretariat, Art. 8 Abs. 1 b)

³⁴⁸ Dass gewöhnliche Mitarbeiter internationaler Gremien nur im Hinblick auf dienstliche und nicht auch auf private Handlungen Immunität genießen, stellt international die Regel dar (Sato 3. Kapitel IV) 1)).

³⁴⁹ Agreement on the Privileges and Immunities of the Secretariat, Art. 8 Abs. 1 a)

³⁵⁰ Agreement on the Privileges and Immunities of the Secretariat, Art. 8 Abs. 1 a), c)

³⁵¹ Agreement on the Privileges and Immunities of the Secretariat, Art. 9 a)

³⁵² Agreement on the Privileges and Immunities of the Secretariat, Art. 9 b)

³⁵³ Agreement on the Privileges and Immunities of the Secretariat, Art. 10 Abs. 1

³⁵⁴ Agreement on the Privileges and Immunities of the Secretariat, Art. 9 c)

³⁵⁵ Agreement on the Privileges and Immunities of the Secretariat, Art. 8 S. 2

4. Das Ostseeratssekretariat als bloße Verwaltungseinheit

a. Die überwiegend administrativen Kompetenzen des Ostseeratssekretariats

Die Kompetenzen der Sekretariate internationaler Zusammenschlüsse sind sehr unterschiedlich. Während manche lediglich Verwaltungsaufgaben erfüllen, verfügen andere auch über bedeutende politische Kompetenzen.³⁵⁶ Insgesamt nimmt die Bedeutung der Sekretariate jedoch zu.³⁵⁷ Im Falle des Ostseeratssekretariats besteht seine Aufgabe laut Satzung im Wesentlichen darin, den Ostseeratsvorsitz und die verschiedenen Ostseeratsgremien auf administrativer Ebene zu unterstützen.^{358 359} Zudem soll es den Kontakt mit den anderen im Ostseeraum agierenden internationalen Zusammenschlüssen sowie den Verwaltungen der Ostseeratsmitgliedsstaaten pflegen.³⁶⁰ Das heißt, das Ostseeratssekretariat verfügt kaum über eigene politische Kompetenzen. Es kann als Verwaltungseinheit bezeichnet werden, die in erster Linie die technischen und wissenschaftlichen Grundlagen für die Arbeit des Ostseerats schafft.

³⁵⁶ Ipsen § 31 Rn. 30; Seidl-Hohenveldern S. 196; Bleckmann Völkerrecht § 16 V) Rn. 800

³⁵⁷ Ein Grund für diese Entwicklung ist der Umstand, dass die Sekretariatsmitarbeiter anders als die Vertreter der Mitgliedsstaaten eines Zusammenschlusses regelmäßig vor Ort sind und zudem den Apparat ihres Zusammenschlusses besser kennen (Seidl-Hohenveldern/Loibl § 10 A) I 2) Rn. 1004 ff.).

³⁵⁸ Terms of Reference of the Secretariat, Nr. 2

³⁵⁹ In diesem Zusammenhang steht die Unterstützung des jeweiligen Ostseeratsvorsitzes und des Ausschusses Hoher Beamter im Vordergrund. Die Erfüllung von Aufgaben für die anderen Ostseeratsgremien nimmt dagegen einen weniger prominenten Platz ein (Annual Report of the Secretariat 2004-2005, S. 1, 2).

³⁶⁰ <http://www.cbss.st/structure/secretariat> (am 16.12.2005)

b. Der Direktor des Ostseeratssekretariats als bloßer Verwaltungschef

Auch der von den Ostseeratsmitgliedern einstimmig zu wählende³⁶¹ Direktor des Ostseeratssekretariats hat keine besonders einflussreiche Stellung inne. Als ranghöchster Mitarbeiter des Sekretariats³⁶² erarbeitet er zwar dessen vorläufiges jährliches Budget³⁶³ und organisiert die Abteilungen,³⁶⁴ viele wesentlichen Entscheidungen in Bezug auf das Sekretariat sind jedoch dem Ausschuss Hoher Beamter vorbehalten.³⁶⁵ Obwohl ihm die Ostseeratssatzung das Recht gewährt, an den Treffen der AHB-Troika teilzunehmen,³⁶⁶ ist der Direktor des Ostseeratssekretariats damit in weiten Bereichen ein weisungsabhängiger Verwaltungschef ohne nennenswerte eigene politische Kompetenzen. Insofern unterscheidet er sich beispielsweise erheblich vom Generalsekretär der Vereinten Nationen, der nicht nur gemäß Artikel 97 Charta der Vereinten Nationen deren oberster Verwaltungsbeamter ist, sondern auch über ein politisches Mandat verfügt,³⁶⁷ wobei er gemäß Artikel 99 Charta der Vereinten Nationen vor allem im Bereich der Friedenssicherung sehr aktiv ist.³⁶⁸

VII. Die Arbeitsgruppen des Ostseerats

Der Ostseerat verfügt derzeit über drei Arbeitsgruppen: die Arbeitsgruppe Wirtschaftliche Zusammenarbeit (Working Group on Economic Cooperation, WGEC)³⁶⁹, die Arbeitsgruppe Nukleare Sicherheit (Working Group on Nuclear and Radiation Safety, WGNRS)³⁷⁰ und die Ar-

³⁶¹ Terms of Reference of the Secretariat, Nr. 4 S. 1

³⁶² Terms of Reference of the Secretariat, Nr. 4 S. 2

³⁶³ Terms of Reference of the Secretariat, Nr. 16 S. 1

³⁶⁴ Terms of Reference of the Secretariat, Nr. 4 S. 3

³⁶⁵ Terms of Reference of the Secretariat, Nr. 3, 5 S. 1, 6 S. 1, 7, 10, 12 S. 1, 16 S. 2

³⁶⁶ Terms of Reference, Nr. 17 S. 4

³⁶⁷ Bowett Chapter 3 V) 1) b) ii) S. 90 ff.; Paenson VII) Teil II C) 1) 2) 2) c) h) i); Wolf-
rum S. 220

³⁶⁸ Wege in GYIL 76, S. 352 ff.; Ipsen § 32 Rn. 79

³⁶⁹ <http://www.cbss.st/structure/wgec> (am 30.12.2005)

³⁷⁰ <http://www.cbss.st/structure/wgnrs> (am 30.12.2005)

beitsgruppe Demokratische Institutionen (Working Group on Democratic Institutions, WGDI)³⁷¹. Die Arbeitsgruppen sind Konsultativorgane ohne eigene Haushaltsmittel und stellen die Arbeitsgremien des Ostseerats dar. Zu ihren Aufgaben gehört es insbesondere, Konferenzen zu organisieren, Studien anzufertigen sowie Empfehlungen abzugeben.³⁷² Dabei beschäftigt sich beispielsweise die WGEK inhaltlich mit dem Abbau von Handelshemmnissen³⁷³ und die WGNRS mit Fragen der Reaktorsicherheit und des Strahlenschutzes.³⁷⁴

Die Entscheidung darüber, ob überhaupt eine Arbeitsgruppe eingerichtet wird, liegt grundsätzlich beim Rat der Außenminister.³⁷⁵ Daneben können aber auch der Ausschuss Hoher Beamter und die Treffen der Fachminister³⁷⁶ ihre Einrichtung beschließen.³⁷⁷ Die Arbeitsgruppen bestehen aus Experten aus den Fachministerien der Mitgliedsstaaten und der Europäischen Kommission³⁷⁸ - der Kommissionsvertreter stammt im Falle der WGEK und der WGDI aus der Generaldirektion Außenbeziehungen³⁷⁹ und im Falle der WGNRS aus der Generaldirektion Energie und Transport.³⁸⁰ Ihre Mitglieder sind also ebenso wenig Beschäftigte des Ostseerats selbst wie die Mitglieder des Ausschusses Hoher Beamter.

³⁷¹ <http://www.cbss.st/structure/wgdi> (am 30.12.2005)

³⁷² Terms of Reference of the Working Group on Democratic Institutions (<http://www.cbss.st/structure/wgdi/wgdiator> am 30.12.2005) (im Folgenden: Terms of Reference of the WGDI); Terms of Reference of the Working Group on Economic Cooperation (<http://www.cbss.st/structure/wgec/termsofreference> am 30.12.2005) (im Folgenden: Terms of Reference of the WGEK); Terms of Reference of the Working Group on Nuclear and Radiation Safety (<http://www.cbss.st/structure/wgnrs/dbaFile3744.html> am 30.12.2005) (im Folgenden: Terms of Reference of the WGNRS), Nr. 3, 4

³⁷³ <http://www.cbss.st/structure/wgec> (am 30.12.2005)

³⁷⁴ <http://www.cbss.st/structure/wgnrs> (am 30.12.2005)

³⁷⁵ S.o. II. 1.

³⁷⁶ S.u. I. II.

³⁷⁷ Terms of Reference, Nr. 11

³⁷⁸ Vereinzelt setzen sich die Arbeitsgruppen auch aus Vertretern anderer regionaler Zusammenschlüsse zusammen. So gehören zum Beispiel der Arbeitsgruppe Wirtschaftliche Zusammenarbeit auch jeweils ein Vertreter der Baltic Sea Chambers of Commerce Association (s.o.) und des Business Advisory Council (s.u.) an (Working Group on Economic Cooperation Contact List (<http://www.cbss.st/structure/wgec/dbaFile8391> am 30.12.2005) (im Folgenden: WGEK Contact List))

³⁷⁹ WGEK Contact List; Working Group on Democratic Institutions Contact List (<http://www.cbss.st/structure/wgdi/dbaFile5813> am 30.12.2005)

³⁸⁰ Working Group on Nuclear and Radiation Safety Contact List (<http://www.cbss.st/structure/wgnrs/dbaFile9147> am 30.12.2005)

H. Die ehemaligen Gremien des Ostseerats

Nach den aktuellen Gremien des Ostseerats sollen nachfolgend auch zwei seiner inzwischen wieder abgeschaffte Gremien betrachtet werden: die Euro-Fakultät und der Kommissar des Ostseerats für demokratische Entwicklung. Diese Erstreckung des Gegenstands der vorliegenden Untersuchung ist zum einen geboten, weil deren Einrichtung und spätere Wiederabschaffung die institutionelle Entwicklung des Ostseerats im Laufe der Jahre widerspiegelt. Zum anderen sind die beiden Gremien vorliegend deswegen von Bedeutung, weil sie beide vom Ostseerat selbst und nicht etwa von seinen Mitgliedern geschaffen wurden - ein Umstand der nicht zuletzt im Rahmen seiner völkerrechtlichen Qualifikation zu beachten ist.³⁸¹ Dabei besteht in mindestens ebenso starkem Maße wie bei den aktuellen Gremien des Ostseerats auch hier das Problem, dass selbst die offiziellen Darstellungen nur sehr oberflächlich sind und sich zu bestimmten Punkten überhaupt nicht äußern. Auch hier ist also eine eingehende rechtstatsächlich geprägte Untersuchung erforderlich.

I. Die Euro-Fakultät

1. Die Gründung und spätere Schließung der Euro-Fakultät

Die Gründung der so genannten Euro-Fakultät wurde vom Rat der Außenminister nur ein Jahr nach der Gründung des Ostseerats beschlos-

³⁸¹ S.u. K. II. 4.

sen. Bis zu ihrer Schließung im Jahr 2005³⁸² bot sie in ihren drei Zentren an den Universitäten Tartu (Estland), Riga und Wilna spezielle Programme für Professoren und Studenten in den Fächern Verwaltungswissenschaften, Betriebs- und Volkswirtschaftslehre sowie Rechtswissenschaften an.³⁸³ Die Zentren, die dazu beitragen sollten, das Niveau der Curricula der Universitäten in den genannten Fächern internationalen Standards anzupassen, wurden von einem Direktorat in Riga aus geleitet, das seinerseits dem Ostseerat Bericht erstattete.³⁸⁴ Die Finanzierung der Euro-Fakultät erfolgte sowohl durch Beiträge der Ostseerats-Mitgliedsstaaten als auch durch europäische Gelder³⁸⁵ und Zuwendungen von einigen Beobachterstaaten des Ostseerats.³⁸⁶

Was ihren institutionellen Aufbau betrifft, so verfügte die Euro-Fakultät über einen Vorstand, dessen Mitglieder von den Ostseeratsmitgliedern nominiert wurden und anschließend vom Ausschuss Hoher Beamter bestätigt werden mussten.³⁸⁷ Daneben existierten ein Akademischer Beirat, ein Exekutivkomitee und ein Direktor. Letzterer fungierte als Leiter der Euro-Fakultät und verfügte in diesem Zusammenhang auch über einen Vertrag mit dem Vorsitzenden des Vorstands der Euro-Fakultät.³⁸⁸ Als die Euro-Fakultät wieder geschlossen wurde, wurde von offizieller Seite große Zufriedenheit mit ihrer Arbeit zum Ausdruck gebracht.³⁸⁹ Die Schließung der Euro-Fakultät, welche bereits bei ihrer Gründung 1993 für das Jahr 2005 geplant gewesen sei,³⁹⁰ stelle des-

³⁸² Nach wie vor existiert jedoch ein im Jahr 2000 ins Leben gerufenes Projekt an der Universität Königsberg, welches mit der ursprünglichen Euro-Fakultät zwar zu keiner Zeit organisatorisch enger verbunden gewesen ist, jedoch den Namen „Euro-Fakultät-Kaliningrad (EFK) Projekt“ trägt (http://www.cbss.st/structure/lc_ef-k am 14.12.2005). Finanziert wird dieses Projekt aus Spenden unter anderem Deutschlands, Polens, Litauens und des Vereinigten Königreichs (Klemeshev in Baltinfo 33).

³⁸³ Communiqué of the 2nd Ministerial Session, II) 7)

³⁸⁴ Überarbeitete Statuten der Euro-Fakultät (Stand 2000), Annex 3 to the Communiqué of the 9th Ministerial Session (<http://www.cbss.st/documents/cbsspresidencies/8norwegian/ministerialsession/dbaFile367.html> am 06.01.2006) (im Folgenden: Euro-Fakultät Statuten (2000)), Art. 2

³⁸⁵ S.o. F. II. 2. a.

³⁸⁶ Abschlusszeremonie Euro-Fakultät – AHB Statement

³⁸⁷ Euro-Fakultät Statuten (2000), Art. 5

³⁸⁸ Euro-Fakultät Statuten (2000), Art. 6 - 8

³⁸⁹ Communiqué of the 13th Ministerial Session

³⁹⁰ Bericht der Euro-Fakultät 1993-2005 – Abschlussbericht (<http://www.cbss.st/documents/cbsspresidencies/14icelandic/finalef-balticreport1993-2005.pdf> am 06.01.2006) (im Folgenden: Abschlussbericht Euro-Fakultät), S. 7

wegen einen Erfolg dar, weil sie zeige, dass die Euro-Fakultät alle ihre Ziele erreicht habe.³⁹¹

2. Die Frage nach der Rechtsfähigkeit der Euro-Fakultät

Was die Frage nach der Völkerrechtsfähigkeit der Euro-Fakultät und ihrer Rechtsfähigkeit in den nationalen Rechtsordnungen ihrer Sitzstaaten anlangt, so ist zunächst zu betonen, dass diese sowohl im Rahmen der völkerrechtlichen Qualifikation des Ostseerats als auch im Rahmen seiner europarechtlichen Einordnung von Bedeutung sind.³⁹²

a. Indizien für eine Ausstattung der Euro-Fakultät mit Völkerrechtsfähigkeit

Bereits in der vom Rat der Außenminister 1994 verabschiedeten³⁹³ ersten Satzung der Euro-Fakultät wurde ausdrücklich festgestellt, dass die Euro-Fakultät ein internationales Gremium darstelle, welches vom Ostseerat gegründet worden und nur diesem gegenüber rechenschaftspflichtig sei.³⁹⁴ In einer zusätzlichen „Erklärung zur Euro-Fakultät“ betonte der Rat der Außenminister in diesem Zusammenhang außerdem, dass die Aktivitäten der Euro-Fakultät grundsätzlich „adäquate rechtliche Instrumente“ erforderten, weswegen man ein verbindliches Abkommen über deren Status anstrebe.³⁹⁵ Schließlich wurde die Euro-Fakultät in ihrer überarbeiteten Satzung aus dem Jahr 2000 ausdrücklich als „unabhängiges internationales Gremium“ bezeichnet.³⁹⁶ Dies alles lässt es zunächst zumindest nicht ausgeschlossen erscheinen, dass

³⁹¹ Abschlusszeremonie Euro-Fakultät – AHB Statement

³⁹² S.u. K. II. 4. a., M. II. 3. b.

³⁹³ Communiqué of the 3rd Ministerial Session

³⁹⁴ Statuten der Euro-Fakultät (Stand 1994), Annex to the Communiqué of the 3rd Ministerial Session

(<http://www.cbss.st/documents/cbsspresidencies/2estonian/eurofaculty/dbaFile3312.html> am 06.01.2006) (im Folgenden: Euro-Fakultät Statuten (1994)), Art. 2

³⁹⁵ Erklärung des Rats der Außenminister zur Euro-Fakultät

(<http://www.cbss.st/documents/cbsspresidencies/2estonian/eurofaculty> am 06.01.2006)

³⁹⁶ Euro-Fakultät Statuten (2000), Art. 1

der Ostseerat die Euro-Fakultät auch mit Völkerrechtsrechtsfähigkeit ausgestattet hat.

b. Indizien für eine Ausstattung der Euro-Fakultät mit Rechtsfähigkeit in den Rechtsordnungen ihrer Sitzstaaten

Abgesehen von den genannten Indizien für eine Ausstattung der Euro-Fakultät mit Völkerrechtsfähigkeit existieren auch Indizien dafür, dass sie mit Rechtsfähigkeit in den nationalen Rechtsordnungen ihrer Sitzstaaten ausgestattet wurde. So wurde in ihrer überarbeiteten Satzung ausdrücklich ausgeführt, dass die Grundlage ihrer Projekte Verträge zwischen ihr und den Gastuniversitäten bildeten.³⁹⁷ Auch in ihrem Abschlussbericht ist die Rede von Verträgen, welche sie geschlossen habe, namentlich Dienstverträge mit Professoren und anderem akademischem Personal.³⁹⁸ Dass die Euro-Fakultät in der Praxis häufiger vertragliche Bindungen eingegangen ist, deutet zumindest auf ihre nationale Rechtsfähigkeit hin.³⁹⁹ Dabei ist zu beachten, dass grundsätzlich auch internationale Gremien, deren Gründungsvereinbarungen - wie bei der Euro-Fakultät der Fall - keine Statusklauseln enthalten, über nationale Rechtsfähigkeit verfügen können.⁴⁰⁰ Diese kann beispielsweise durch spezielle staatliche Maßnahmen verliehen werden. Oder man geht von einer stillschweigenden Verleihung in der Gründungsvereinbarung aus, wobei teilweise bereits ein eigenes Budget des Gremiums und die Anstellung von Personal als Indiz hierfür angesehen werden.⁴⁰¹

³⁹⁷ Euro-Fakultät Statuten (2000), Art. 2

³⁹⁸ Abschlussbericht Euro-Fakultät, S. 6

³⁹⁹ Ob eine Organisation privatrechtliche Verträge abschließen kann, hängt nicht von ihrer Völkerrechtsfähigkeit, sondern allein von ihrer Rechtsfähigkeit im jeweiligen nationalen Recht ab (Herdegen Völkerrecht § 10 1) c) Rn. 6).

⁴⁰⁰ Graf Vitzthum 4. Abschnitt II) 3) d) Rn.112; Seidl-Hohenveldern/Loibl § 3 B) I) Rn. 0323

⁴⁰¹ Schlüter S. 56 ff.; Ipsen § 31 Rn. 44

c. Die fehlende Ausstattung der Euro-Fakultät mit Völkerrechtsfähigkeit und Rechtsfähigkeit in den Rechtsordnungen ihrer Sitzstaaten

Obwohl sowohl für ihre Ausstattung mit Völkerrechtsfähigkeit als auch mit Rechtsfähigkeit in den nationalen Rechtsordnungen Estlands, Lettlands und Litauens Indizien existieren, zeichnet der Abschlussbericht der Euro-Fakultät ein vollkommen anderes Bild. Dort heißt es nämlich wörtlich: „Der rechtliche Status der Euro-Fakultät stellte von Anfang an ein Problem dar.“⁴⁰² Der Ostseerat selbst ist ein politisches Gremium ohne die Fähigkeit, eigenständig Rechtssubjekte zu schaffen. Er konnte [der Euro-Fakultät] nur den gleichen Status, den er selbst genießt, verleihen: den einer internationalen Organisation ohne Rechtsfähigkeit (...).“⁴⁰³ Dementsprechend habe sich die Euro-Fakultät auch immer am „Rande der Legalität“ bewegt.⁴⁰⁴

Des Weiteren heißt es im Abschlussbericht, dass zum Beispiel unklar gewesen sei, wie der Jahresabschluss der Euro-Fakultät auszusehen habe oder wie Referenten ihre Gage zu versteuern hätten, weil der Ostseerat ihr „keine Rechtsfähigkeit verleihen, sondern nur politische Unterstützung“⁴⁰⁵ habe gewähren können.⁴⁰⁶ Aus all diesen Ausführungen kann nur geschlossen werden, dass nach allgemeiner Ansicht die Euro-Fakultät in der gesamten Zeit bis zu ihrer Wiederauflösung nicht mit Rechtsfähigkeit ausgestattet worden ist. Was den Grund hierfür betrifft, so ist er laut Abschlussbericht der Euro-Fakultät darin zu sehen, dass der Ostseerat selbst nicht über Rechtsfähigkeit verfüge und schon allein deswegen auch der Euro-Fakultät keine solche habe verleihen

⁴⁰² Diese Aussage des Berichts wird indirekt bestätigt durch das Communiqué des Treffens des Rats der Außenminister des Jahres 1999, in dem der AHB ausdrücklich aufgefordert wird, „Maßnahmen zu ergreifen, um die Euro-Fakultät (...) und insbesondere ihren rechtlichen Status zu stärken.“ (Communiqué of the 8th Ministerial Session)

⁴⁰³ Abschlussbericht Euro-Fakultät, S. 10

⁴⁰⁴ Abschlussbericht Euro-Fakultät, S. 18

⁴⁰⁵ Abschlussbericht Euro-Fakultät, S. 18

⁴⁰⁶ Abschlussbericht Euro-Fakultät, S. 18 f.

können – eine Thematik, über die im Rahmen der völkerrechtlichen Qualifikation des Ostseerats noch zu sprechen sein wird.⁴⁰⁷

II. Der Kommissar des Ostseerats

Ähnlich wie die OSZE heute noch mit ihrem Hohen Kommissar für nationale Minderheiten⁴⁰⁸ verfügte auch der Ostseerat von 1994 bis 2003 über einen Kommissar mit einem speziellen Aufgabenbereich, der den Kommissar der OSZE sogar ausdrücklich als „verwandte“ Einrichtung betrachtete.⁴⁰⁹ Nachdem es zuvor 1997 und 2000 für jeweils drei Jahre verlängert worden war, lief das Mandat des Kommissars, dessen Sekretariat sich in Kopenhagen befunden hatte, schließlich aus, ohne dass es der Rat der Außenminister erneuerte.⁴¹⁰ Dies wurde damit begründet, dass er seine Aufgaben so erfolgreich erfüllt habe, dass sein Amt nicht mehr benötigt werde und daher abgeschafft werden könne⁴¹¹ – ein Schritt, der für die völkerrechtliche Qualifikation des Ostseerats insofern von Bedeutung ist, als er den Auftakt einer gewissen institutionellen Wieder-Verschlingung des Ostseerats darstellte.⁴¹²

Ursprünglich ging die Schaffung des Amts des Kommissars des Ostseerats im Jahr 1994 auf eine Initiative Russlands zurück, das damals insbesondere die teilweise bedrohliche Lage der russischen Minderheit in den baltischen Staaten im Auge hatte,⁴¹³ die dort von nicht geringen

⁴⁰⁷ S.u. K. II. 4. a.

⁴⁰⁸ Aufgabe des Hohen Kommissars der OSZE ist es in erster Linie, den Hohen Rat der OSZE frühzeitig über potentielle Konflikte mit nationalen Minderheiten zu informieren und diese Konflikte auch möglichst durch eigene Aktivitäten zu entschärfen (Ipsen § 34 Rn.15; Herdegen Völkerrecht § 45 Rn. 7; Stein/von Buttlar 3. Abschnitt § 3 7) Rn. 460).

⁴⁰⁹ Annex 3 to the Annual Report of the Commissioner of the Council of the Baltic Sea States 1995–1996 (http://213.115.141.245/documentation/reports/1st_period/1996/annex.htm am 09.01.2006)

⁴¹⁰ Communiqué of the 12th Ministerial Session

⁴¹¹ <http://www.cbss.st/history/accomplished/commissioner> (am 09.01.2006)

⁴¹² S.u. K. II. 3. b.

⁴¹³ Zum Zeitpunkt der Wiedererlangung der staatlichen Unabhängigkeit gehörte in den drei baltischen Staaten mit fast 20 Prozent (Litauen) bzw. 40 Prozent (Estland) bzw.

Teilen der Bevölkerung für die Verbrechen der Sowjetunion verantwortlich gemacht wurde.⁴¹⁴ Zunächst lautete die vollständige Bezeichnung des Amts deswegen auch „Kommissar des Ostseerats für demokratische Institutionen und Menschenrechte einschließlich der Rechte von Personen, die einer Minderheit angehören“.⁴¹⁵ Erst später folgte die Umbenennung in „Kommissar des Ostseerats für Demokratische Entwicklung“.⁴¹⁶

1. Das Mandat des Kommissars

Bereits 1994 war der Kommissar mit einem recht detaillierten Mandat ausgestattet worden, welches seine Zuständigkeiten sowie Rechte und Pflichten genau regelte.⁴¹⁷ 2000 wurde dieses Mandat insbesondere im Hinblick auf den Zuständigkeitsbereich des Kommissars modifiziert.⁴¹⁸ Eine der treibenden Kräfte dahinter war Estland, welches bei einigen Beobachtern deswegen auch im Verdacht stand, auf diese Weise die Einflussmöglichkeiten des Kommissars in den politisch sehr brisanten Menschenrechtsfragen beschneiden zu wollen.⁴¹⁹ Dies war insofern nicht vollkommen von der Hand zu weisen, als der Kommissar sich von nun an nicht mehr hauptsächlich mit der Situation der Minderheiten in den Mitgliedsstaaten befassen, sondern sich auf das Funktionieren der demokratischen Institutionen dort konzentrieren sollte.⁴²⁰ So war im neuen Mandat zum Beispiel die Bestimmung gestrichen worden, dass der Kommissar das Recht habe, dem Rat der Außenminister einen Be-

50 Prozent (Lettland) ein großer Teil der Bevölkerung ethnischen Minderheiten an (Graudin S. 35).

⁴¹⁴ Hofbauer S. 178

⁴¹⁵ Communiqué of the 3rd Ministerial Session, II) 1)

⁴¹⁶ Communiqué of the 9th Ministerial Session

⁴¹⁷ Mandate of the Commissioner of the Council of the Baltic Sea States on Democratic Institutions and Human Rights, Including the Rights of Persons Belonging to Minorities (http://213.115.141.245/documentation/reports/1st_period/1996/annex1.htm am 09.01.2006) (im Folgenden: Mandate of the Commissioner of the CBSS (1994))

⁴¹⁸ Annex 4 to the Bergen Communiqué on the Commissioner of the Council of the Baltic Sea States on Democratic Development (<http://www.cbss.st/documents/cbsspresidencies/8norwegian/ministerialsession/dbaFile368.html> am 09.01.2006) (im Folgenden: Mandate of the Commissioner of the CBSS (2000))

⁴¹⁹ Birckenbach in Birckenbach/Wellmann, S. 67

⁴²⁰ Mandate of the Commissioner of the CBSS (2000), Art. 1 Abs. 3

richt über die Eingaben einzelner Personen zu Menschenrechtsfragen vorzulegen.⁴²¹

a. Die Aufgaben des Kommissars

Der Kommissar war verpflichtet, zu Beginn jedes Tätigkeitsjahres dem Ausschuss Hoher Beamter eine Aufstellung der in den folgenden zwölf Monaten geplanten Veranstaltungen zukommen zu lassen.⁴²² Am Ende jedes Tätigkeitsjahres hatte der Kommissar dann dem Rat der Außenminister einen Bericht über seine geleistete Arbeit vorzulegen.⁴²³ Diesen Bericht durfte der Kommissar anschließend veröffentlichen - es sei denn, der Rat der Außenminister lehnte dies ausdrücklich ab.⁴²⁴ Zu den Aufgaben des Kommissars zählte es des Weiteren, Eingaben und Beschwerden von Individuen und Organisationen entgegenzunehmen und zu begutachten.⁴²⁵ Falls erforderlich konnte er bestimmte Eingaben anschließend dem Rat der Außenminister in vertraulicher Form vorlegen, dem dann die Entscheidung über deren Veröffentlichung oblag.⁴²⁶ Schließlich war es die Aufgabe des Kommissars, die Umsetzung von Beschlüssen des Rats der Außenminister in allen Bereichen zu überwachen, die in seinen Zuständigkeitsbereich fielen.⁴²⁷

⁴²¹ Mandate of the Commissioner of the CBSS (1994)

⁴²² Mandate of the Commissioner of the CBSS (2000), Art. 1 Abs. 5

⁴²³ Mandate of the Commissioner of the CBSS (2000), Art. 5 Abs. 3

⁴²⁴ Mandate of the Commissioner of the CBSS (2000), Art. 5 Abs. 4

⁴²⁵ Der Hohe Kommissar für nationale Minderheiten der OSZE beispielsweise durfte dagegen, anders als dies seine Amtsbezeichnung suggerieren könnte, ausdrücklich keine Individualbeschwerden entgegennehmen (Haselhuber in Heintze, S. 119). Der Kommissar des Ostseerats hat seine Möglichkeiten auf diesem Gebiet dementsprechend auch als eines der entscheidenden Charakteristika seines Amtes angesehen (Intervention by the Commissioner of the Council of the Baltic Sea States on the 12th Ministerial Session of the Council of the Baltic Sea States (<http://www.cbss.st/documents/cbsspresidencies/11finnish/pori/speeches/dbaFile1853.html> am 10.01.2006)).

⁴²⁶ Mandate of the Commissioner of the CBSS (2000), Art. 1 Abs. 6

⁴²⁷ Mandate of the Commissioner of the CBSS (2000), Art. 5 Abs. 2

b. Die relativ weit reichenden Befugnisse des Kommissars gegenüber den Mitgliedsstaaten

Der Kommissar verfügte zur Erfüllung seiner Aufgaben über verschiedene, teilweise recht weit reichende Befugnisse gegenüber den Mitgliedsstaaten.⁴²⁸ So waren diese beispielsweise dazu verpflichtet, Personen oder Organisationen nicht davon abzuhalten, mit dem Kommissar Kontakt aufzunehmen.⁴²⁹ In diesem Zusammenhang wurde sogar ausdrücklich festgestellt, dass der Kommissar das Recht habe, die von ihm benötigten Informationen in den Mitgliedsstaaten selbst zu sammeln,⁴³⁰ weswegen er auch auf deren Staatsgebiet frei herumreisen durfte.⁴³¹ Des Weiteren waren die Mitgliedsstaaten dazu verpflichtet, dem Kommissar auf dessen Wunsch hin alle von ihm benötigten Informationen zu überlassen bzw. sogar selbst zu beschaffen.⁴³²

2. Die Frage nach der Völkerrechtsfähigkeit des Kommissars

Ebenso wie die Weite seiner Befugnisse gegenüber den Mitgliedsstaaten ist auch die Frage nach der Völkerrechtsfähigkeit des Kommissars nicht zuletzt für die völkerrechtliche Qualifikation des Ostseerats von Bedeutung.⁴³³

a. Die Unabhängigkeit des Kommissars gegenüber den Mitgliedsstaaten

Im Hinblick auf seine mögliche Ausstattung mit Völkerrechtsfähigkeit ist zunächst die Unabhängigkeit des Kommissars von den Mitgliedsstaaten

⁴²⁸ S.u. K. II. 5. c. dd.

⁴²⁹ Mandate of the Commissioner of the CBSS (2000), Art. 3 Abs. 3

⁴³⁰ Mandate of the Commissioner of the CBSS (2000), Art. 3 Abs. 1

⁴³¹ Mandate of the Commissioner of the CBSS (2000), Art. 4 Abs. 2

⁴³² Mandate of the Commissioner of the CBSS (2000), Art. 3 Abs. 2 HS 2

⁴³³ S.u. K. II. 4. b., M.

zu betonen. Der Kommissar, der vom Rat der Außenminister und nicht etwa den Regierungen der Mitgliedsstaaten jeweils für drei Jahre ernannt wurde,⁴³⁴ war ausdrücklich nur dem Ostseerat als Zusammenschluss gegenüber verantwortlich.⁴³⁵ Hinzu kommt, dass der Kommissar auf der internationalen Bühne sehr aktiv war und viele Kontakte pflegte. So hat er insbesondere eng mit den diversen im Ostseeraum agierenden internationalen Zusammenschlüssen, vor allem dem Euro-parat, der OSZE, dem Nordischen Rat und den Vereinten Nationen, zusammengearbeitet.⁴³⁶ Dies alles lässt es zunächst möglich erscheinen, dass der Kommissar über Völkerrechtsfähigkeit verfügte. Ein weiteres Indiz hierfür könnte sein, dass die jeweiligen Inhaber des Amts des Kommissars diesen selbst häufiger ausdrücklich als internationale Organisation bezeichnet haben.⁴³⁷ Schließlich ist noch zu beachten, dass für den Kommissar in seinem Sitzstaat Dänemark ausdrücklich diejenigen Abweichungen von der allgemeinen Steuerpflicht galten, die bei „internationalen Organisationen“ notwendig seien.^{438 439 440}

b. Die fehlende Völkerrechtsfähigkeit des Kommissars

Obwohl zunächst einiges auf eine Völkerrechtsfähigkeit des Kommissars hindeutet, ist andererseits zu beachten, dass dieser von Seiten

⁴³⁴ Mandate of the Commissioner of the CBSS (2000), Art. 2 Abs. 2

⁴³⁵ Mandate of the Commissioner of the CBSS (2000), Art. 1 Abs. 1 S. 2

⁴³⁶ Annual Report of the Commissioner of the Council of the Baltic Sea States 2000–2001 (http://213.115.141.245/documentation/reports/3rd_period/rep04.htm am 09.01.2006), Nr. 4; Mandate of the Commissioner of the CBSS (2000), Art. 1 Abs. 9

⁴³⁷ Annual Report of the Commissioner of the Council of the Baltic Sea States 1995–1996 (http://213.115.141.245/documentation/reports/1st_period/1996/rep01.htm am 09.01.2006); Annual Report of the Commissioner of the Council of the Baltic Sea States 2000–2001

(http://213.115.141.245/documentation/reports/3rd_period/foreword.htm am 09.01.2006)

⁴³⁸ Annual Report of the Commissioner of the Council of the Baltic Sea States 1995–1996, Nr. 13

⁴³⁹ Um einen finanziellen Vorteil für den Sitzstaat auszuschließen, werden internationale Organisationen in der Regel von den direkten Steuern ihres Sitzstaats befreit (Sato 3. Kapitel § 1 III) 3)). Entsprechende Bestimmungen werden häufig im Sitzabkommen getroffen. Im Falle des Ostseerats war dies, wie erörtert, beim Sitzabkommen zwischen Schweden und dem Ostseeratssekretariat der Fall (s.o. G. VI. 2. b.).

⁴⁴⁰ Zur grundsätzlichen Frage, ob eine internationale Organisation notwendigerweise über Völkerrechtsfähigkeit verfügen muss und man deswegen von der Qualifizierung eines Zusammenschlusses als solche automatisch auf seine Ausstattung mit Völkerrechtspersönlichkeit schließen kann, s.u. L. II. 1.

des Ostseerats auch mindestens ebenso häufig nicht als „internationale Organisation“, sondern lediglich als „internationale Institution“ oder Ähnliches bezeichnet wurde.⁴⁴¹ Dies nimmt auch insofern nicht Wunder, als die Dokumente im Zusammenhang mit der Schaffung des Amtes des Kommissars⁴⁴² diesen weder ausdrücklich mit Völkerrechtsfähigkeit ausstatten noch stillschweigend. Grundsätzlich mag es bei vielen internationalen Gremien insbesondere unter Rückgriff auf ihre Zielsetzung und mit Blick auf die implied powers-Lehre möglich sein, eine stillschweigende Ausstattung mit Völkerrechtsfähigkeit anzunehmen,⁴⁴³ vorliegend ist dies jedoch nicht der Fall.

So fehlte der Verpflichtung der Mitgliedsstaaten, dem Kommissar die beschriebenen Befugnisse zu gewähren, schon der völkerrechtliche Charakter. Sie ist deswegen als bloße politische Absichtserklärung einzuordnen, weil bei ihr aus Sicht eines objektiven Beobachters, auf die es, wie erörtert, bei der Abgrenzung völkerrechtlicher Verträge von bloßen politischen Absichtserklärungen ankommt,⁴⁴⁴ ein rechtlicher Bindungswillen nicht vorlag. Zwar dürfte es vor allem den baltischen Staaten wichtig gewesen sein, mit der Schaffung des Amtes des Kommissars ihre Bereitschaft zur Wahrung der Rechte der russischen Minderheit zum Ausdruck zu bringen. Es ist jedoch nicht zu erkennen, warum sie, zumal ohne unmittelbare Gegenleistung, dabei so weit hätten gehen sollen, sich rechtlich verbindlich und notfalls einklagbar dazu zu verpflichten, den Kommissar jederzeit ohne Einschränkungen auf ihrem Staatsgebiet herumreisen zu lassen - eine immerhin nicht unerhebliche Beschränkung ihrer Souveränitätsrechte.

Des Weiteren ist zu beachten, dass der Kommissar keinerlei Anweisungen geben oder Anordnungen treffen konnte, geschweige denn sol-

⁴⁴¹ The International Internship Programme of the Commissioner of the Council of the Baltic Sea States (http://www.eurofaculty.lv/News/International_Internship_Programme_Call.htm am 09.01.2006)

⁴⁴² Mandate of the Commissioner of the CBSS (1994); Communiqué of the 2nd Ministerial Session, II) 4); Communiqué of the 3rd Ministerial Session, II) 1)

⁴⁴³ Seidl-Hohenveldern/Loibl § 3 B) I) Rn. 0324; Stein/von Buttlar 3. Abschnitt § 1 2) d) Rn. 382; Kälin/Epiney 2. Kapitel I) 1) c); Seidl-Hohenveldern S. 190

⁴⁴⁴ S.o. D. IV.

che von völkerrechtlicher Qualität. Vielmehr war er ausdrücklich darauf beschränkt, den Ostseeratsmitgliedern „Empfehlungen“ zu geben.⁴⁴⁵ Keine seiner Entscheidungen entfaltete also irgendeine Bindungswirkung diesen gegenüber.⁴⁴⁶ Insgesamt kann daher festgestellt werden, dass für den Kommissar des Ostseerats das Gleiche galt wie für den Hohen Kommissar für nationale Minderheiten der OSZE: Er stellte zwar ein unabhängiges internationales Gremium dar, über Völkerrechtsfähigkeit verfügte er jedoch nicht. In beiden Fällen kann von einer Institutionalisierung ohne Verrechtlichung gesprochen werden.^{447 448}

I. Mit dem Ostseerat institutionell verbundene Gremien sowie die Beteiligung anderer Staaten an ihm

Neben den Gremien, die fest in die institutionelle Struktur des Ostseerats integriert sind, existieren auch Gremien, die zwar keine Ostsee-

⁴⁴⁵ Mandate of the Commissioner of the CBSS (2000), Art. 1 Abs. 7; Annex 3 to the Annual Report of the Commissioner of the Council of the Baltic Sea States 1995–1996 (http://213.115.141.245/documentation/reports/1st_period/1996/annex.htm am 09.01.2006)

⁴⁴⁶ Vgl. Report of the First Mandate Period (1994–1997) of the Commissioner of the Council of the Baltic Sea States (http://213.115.141.245/documentation/reports/2nd_period/final_report/final02.htm am 09.01.2006), Nr. 13

⁴⁴⁷ Vgl. bezüglich des Hohen Kommissars der OSZE Haselhuber in Heintze, S. 116

⁴⁴⁸ Was den rechtlichen Status des Kommissars des Ostseerats in seinem Sitzstaat Dänemark anlangt, so hat dieser - anders als dies beispielsweise bei der Euro-Fakultät der Fall war (s.o. I. 2. c.) - in der Praxis offensichtlich keine größeren Probleme bereitet. Das mag möglicherweise schlicht darauf zurückzuführen sein, dass man von dänischer Seite in diesem Punkt unbürokratisch vorgegangen ist, was zumindest insofern nicht allzu schwer gefallen sein dürfte, als mit Ole Espersen (1994 bis 2000) und Helle Degn (2000 bis 2003) beide Inhaber des Amts des Kommissars dänische Staatsangehörige waren. Abgesehen davon steht es einem Staat natürlich grundsätzlich frei, einem internationalen Gremium in seiner nationalen Rechtsordnung auch dann Rechtsfähigkeit zu verleihen, wenn dies nicht zuvor völkerrechtlich vereinbart worden ist.

ratsgremien im engeren Sinne darstellen, aber dennoch institutionell auf die eine oder andere Art mit diesem verbunden sind. Da auch letztere einen teilweise bedeutenden Einfluss auf die Arbeit des Ostseerats ausüben können und zudem für dessen völkerrechtliche Qualifikation und europarechtliche Einordnung von Bedeutung sind, sollen sie ebenfalls untersucht werden. Aus dem gleichen Grund sollen in diesem Kapitel darüber hinaus auch die Beteiligung anderer Staaten und Zusammenschlüsse am Ostseerat und die verschiedenen Beteiligungsstatus, die ihnen der Ostseerat einräumt, erörtert werden.

I. Die Ostseegipfel der Staats- und Regierungschefs

Grundsätzlich stellt der Umstand, dass ein internationaler Zusammenschluss neben Gremien, in denen weisungsabhängige Vertreter seiner Mitglieder zusammentreten, auch über einen Rat der Staats- und Regierungschefs oder ein vergleichbares Gremium verfügt, einen Anhaltspunkt für einen eher hierarchischen Aufbau dar.⁴⁴⁹ Im Falle des Ostseerats war zwar bei der Gründung kein solches Gremium vorgesehen,⁴⁵⁰ jedoch finden seit 1996 alle zwei Jahre die so genannten Ostseegipfel der Staats- und Regierungschefs des Ostseerats statt. Dem ersten Gipfel im schwedischen Visby, der auf eine Initiative des schwedischen Ministerpräsidenten Göran Persson zurückging,⁴⁵¹ folgte 1998 der Gipfel in Riga. 2000 traf man sich im dänischen Kolding, 2002 in Sankt Petersburg, 2004 im estnischen Laulasmaa und 2006 in Reykjavik.

⁴⁴⁹ Graf Vitzthum 4. Abschnitt II) 4) a) Rn.122

⁴⁵⁰ Terms of Reference (1992)

⁴⁵¹ <http://www.cbss.st/summits> (am 02.12.2005)

1. Die allmähliche Etablierung der Gipfel als regelmäßige Einrichtung im Laufe der Jahre

Dass sich die Ostseegipfel zu einer regelmäßigen Einrichtung entwickeln würden, war im Jahr 1996 noch nicht abzusehen und mag von einigen Gipfelteilnehmern so auch gar nicht beabsichtigt gewesen sein. Auch in den folgenden Jahren bestanden immer einmal wieder größere Zweifel, ob die Gipfel politisch überleben würden. Insbesondere im Jahr 2000 wurde sogar in der Öffentlichkeit darüber diskutiert, ob jemals wieder ein Ostseegipfel stattfinden werde,⁴⁵² nachdem die Staats- und Regierungschefs und die EU-Vertreter zunächst keinen Termin für ein nächstes Treffen vereinbart hatten.⁴⁵³ 2002, 2004 und 2006 fanden die Gipfel dann trotzdem turnusgemäß statt. Die Ostseegipfel haben sich also trotz anfänglicher Bedenken im Laufe der letzten zehn Jahre als regelmäßige Einrichtung etabliert.

2. Die Nichteingliederung der Gipfel als festes Gremium in die institutionelle Struktur des Ostseerats

Die neue Ostseeratssatzung enthält einige ausdrückliche Regelungen im Hinblick auf die Gipfel. So wird insbesondere angeordnet, dass sich der Rat der Außenminister an deren „politischen Vorgaben“ zu orientieren habe.⁴⁵⁴ Weiter wird festgelegt, dass der jeweils den Ostseeratsvorsitz innehabende Mitgliedsstaat für die inhaltliche Vorbereitung der Gipfel verantwortlich sei.⁴⁵⁵ ⁴⁵⁶ Die Homepage des Ostseerats ergänzt hierzu, dass dem Ostseerat die Aufgabe zukomme, die von den Gipfeln getroffenen Beschlüsse nicht nur vorzubereiten, sondern auch umzuset-

⁴⁵² Z.B. Gollnik in KN v. 13.04.2000

⁴⁵³ Chairman's Conclusions 3rd Baltic Sea States Summit

⁴⁵⁴ Terms of Reference, Nr. 6

⁴⁵⁵ Terms of Reference, Nr. 7

⁴⁵⁶ Auch zuvor sind die Ostseegipfel bereits von den jeweiligen Ostseeratsvorsitzenden geleitet worden. Die Gipfel 1996, 2002 und 2004 wurden sogar von diesen ausgerichtet. Die Gipfel 1998 und 2000 fanden zwar in anderen Ländern statt, die Ostseeratsvorsitzenden hatten aber zumindest gemeinsam mit dem gastgebenden Mitgliedsstaat den Vorsitz inne (Presidency Declaration 2nd Baltic Sea States Summit; Chairman's Conclusions 3rd Baltic Sea States Summit).

zen.⁴⁵⁷ Dabei ist jedoch zu beachten, dass eine fast identische Formulierung bereits 2001 auf der Homepage des Ostseerats zu finden war,⁴⁵⁸ als sogar das politische Überleben der Gipfel noch unsicher war. Dies mag bereits als erstes Anzeichen dafür angesehen werden, dass die Gipfel auch durch ihre explizite Erwähnung in seiner neuen Satzung kein fester Bestandteil der institutionellen Struktur des Ostseerats geworden sind.

Tatsächlich können sie nicht etwa als oberstes Ostseeratsgremium angesehen werden. Einer solchen Sichtweise steht bereits entgegen, dass sie kein institutionalisiertes Gremium darstellen. Es ist - auch wenn sich ein regelmäßiger zweijähriger Turnus etabliert haben mag - nirgendwo festgelegt, dass die Gipfel auch in Zukunft stattfinden. Die Beteiligten mögen beispielsweise durchaus einmal entscheiden, in den folgenden fünf Jahren auf sie zu verzichten. Dementsprechend werden die Gipfel im Organigramm auf der Homepage des Ostseerats auch nicht als Ostseeratsgremium dargestellt oder unter der Rubrik „Strukturen und Arbeitsgremien des Ostseerats“ geführt, unter der sonst sämtliche Ostseeratsgremien aufgelistet sind. Vielmehr bilden sie eine eigenständige Rubrik.⁴⁵⁹ Die Nichteingliederung der Gipfel als festes Gremium in die institutionelle Struktur des Ostseerats macht schließlich der Umstand deutlich, dass sie von den Teilnehmern nie als Treffen im Rahmen der Ostseeratsstrukturen oder gar als Ostseeratsgremium bezeichnet werden. Dies ist bis jetzt bei jedem Gipfel so gewesen, einschließlich der Gipfel 2004 und 2006.⁴⁶⁰

⁴⁵⁷ <http://www.cbss.st/summits> (am 30.12.2005)

⁴⁵⁸ <http://www.baltinfo.org/about/organisation/dbaFile670.html> (am 18.02.2002)

⁴⁵⁹ <http://www.cbss.st/structure> (am 30.12.2005)

⁴⁶⁰ Chairman`s Conclusions 5th Baltic Sea States Summit; Chairman`s Conclusions 6th Baltic Sea States Summit (<http://www.cbss.st/summits/reykjavik2006/chairmansconclusion/> am 06.11.2006)

3. Die gleichwohl enge Verbindung der Gipfel mit dem Ostseerat

Selbst wenn die Gipfel kein Ostseeratsgremium darstellen, macht bereits ihre Erwähnung in der neuen Ostseeratsatzung die enge Beziehung zwischen ihnen und dem Ostseerat deutlich, welche nicht zuletzt bei dessen völkerrechtlicher Qualifikation zu beachten ist.⁴⁶¹ Mit ihren politischen Vorgaben können die Gipfel entscheidenden Einfluss auf die Arbeit des Ostseerats nehmen - eine Möglichkeit, von der sie in der Praxis auch häufig Gebrauch machen. Zwar werden in ihren Abschlusserklärungen auch andere internationale Zusammenschlüsse in der Region, wie beispielsweise die BSSSC⁴⁶² oder die BCCA⁴⁶³, adressiert, die Rolle des Ostseerats ist jedoch stets eine besondere. An ihn ergehen in der Regel als einzigen konkrete Arbeitsaufträge. So wurde er beispielsweise vom Ostseegipfel 1996 aufgefordert, Aktionsprogramme zu bestimmten Themen auszuarbeiten.⁴⁶⁴ Und vom Gipfel 2004 wurde unter anderem betont, dass man vom Ostseerat Empfehlungen für eine verbesserte Zusammenarbeit im wirtschaftlichen Bereich erwarte.⁴⁶⁵

Der Ostseegipfel 2000 beschäftigte sich sogar mit dem institutionellen Aufbau und der Arbeitsweise des Ostseerats, an den die „Empfehlung“ erging, zukünftig alle Zusammenarbeit zwischen seinen Mitgliedern in regionalen Angelegenheiten unter seinem Dach zu bündeln.⁴⁶⁶ Der Ostseerat hat diese „Empfehlung“ durch eine entsprechende Entscheidung des Rats der Außenminister sogleich umgesetzt.⁴⁶⁷ ⁴⁶⁸ Dies veranschaulicht das Verhältnis zwischen dem Ostseerat und den Gipfeln: Die Gipfel beeinflussen einerseits seine Entscheidungen teilweise er-

⁴⁶¹ S.u. K. II. 3. a. aa.

⁴⁶² S.o. B. I. 2.

⁴⁶³ S.o. B. I. 2.

⁴⁶⁴ Presidency Declaration 1st Baltic Sea States Summit

⁴⁶⁵ Chairman`s Conclusions 5th Baltic Sea States Summit

⁴⁶⁶ Chairman`s Conclusions 3rd Baltic Sea States Summit

⁴⁶⁷ Communiqué of the 9th Ministerial Session; Communiqué of the 10th Ministerial Session; Guidelines regarding the strengthening of the CBSS

⁴⁶⁸ S.u. II.

heblich - was im Übrigen bereits deswegen nicht verwundern kann, weil auf ihnen gleichsam die Vorgesetzten der Mitglieder seines Leitungsgremiums zusammentreffen - andererseits wird dabei aber die formale Eigenständigkeit des Ostseerats nicht in Frage gestellt. So treffen die Gipfel insbesondere keine für den Ostseerat verbindlichen Entscheidungen. Dies bleibt allein den jeweils zuständigen Ostseeratsgremien vorbehalten. So hat 2005 beispielsweise auch der Rat der Außenminister und nicht etwa ein Ostseegipfel die neue Ostseeratssatzung beschlossen.

4. Die Möglichkeit einer zukünftigen Integration der Gipfel in die institutionelle Struktur des Ostseerats

Trotz der heute noch bestehenden formalen Unabhängigkeit der Ostseegipfel vom Ostseerat ist es denkbar, dass es in Zukunft zu ihrer Eingliederung in dessen institutionelle Struktur kommt - dann wahrscheinlich als oberstes Ostseeratsgremium. Zumindest scheinen, neben der ausdrücklichen Betonung in der neuen Ostseeratssatzung, dass sich der Ostseerat an den politischen Vorgaben der Gipfel zu orientieren habe, auch andere neuere Entwicklungen in diese Richtung zu weisen. So finden seit 2003 die Treffen des Rats der Außenminister und die Gipfel abwechselnd im Jahresturnus statt.⁴⁶⁹ Der den Ostseeratsvorsitz innehabende Staat richtet also jeweils entweder ein Treffen des Rats der Außenminister oder einen Gipfel aus, was auf eine gewisse Gleichstellung dieser beiden Gremien in den Augen der Ostseeratsmitglieder schließen lässt. Weiter fällt auf, dass sich der Gipfel 2004 in viel stärkerem Maße mit dem Ostseerat, dem ein großer Teil seiner Abschlusserklärung gewidmet ist,⁴⁷⁰ beschäftigt hat als dies bei den vorherigen Gip-

⁴⁶⁹ Nachdem er zuvor einmal pro Jahr zusammengetreten war, beschloss der Rat der Außenminister 2003, dass sein nächstes Treffen erst 2005 stattfinden solle. 2005 wurde dann 2007 als nächster Termin bestimmt. S.o. G. II.

⁴⁷⁰ Dieser Teil der Abschlusserklärung steht sogar ausdrücklich unter der Überschrift „Die Zukunft der regionalen Zusammenarbeit im Ostseeraum und die Rolle des Ostseerats“ (Chairman's Conclusions 5th Baltic Sea States Summit).

feln der Fall gewesen war. Auch beim Gipfel 2006 standen Aufgaben und Rolle des Ostseerats ganz oben auf der Tagesordnung.⁴⁷¹

5. Die Vertretung der EG bzw. EU auf den Gipfeln

Mit Blick auf die europarechtliche Einordnung des Ostseerats ist zu betonen, dass auf den Ostseegipfeln - obwohl ihre vollständige Bezeichnung als „Ostseegipfel der Staats- und Regierungschefs“ zunächst anderes vermuten ließe - nicht nur die Staatsoberhäupter der Mitgliedsstaaten des Ostseerats zusammentreten. Vielmehr haben an den Gipfeln bis dato immer auch hochrangige Vertreter der EG bzw. EU teilgenommen. Und zwar jeweils sowohl der Präsident der Europäischen Kommission bzw. ein anderes Kommissionsmitglied⁴⁷² als auch ein Vertreter der EU-Ratspräsidentschaft.⁴⁷³

Zumindest war dies bis zum Gipfel 2004 der Fall. Auf dem Ostseegipfel 2006 dagegen wurde die EG bzw. EU nur durch die Kommission vertreten.⁴⁷⁴ Der Grund hierfür dürfte darin liegen, dass die neue Ostseeratsatzung zwar festlegt, dass an den Gipfeln „ein Mitglied der Europäischen Kommission“ teilnehmen solle, auf eine Teilnahme der Ratspräsidentschaft aber mit keinem Wort eingeht.⁴⁷⁵ Letztere scheint also nicht mehr vorgesehen sein. Wenn auch die zukünftige Praxis der Ostseegipfel dies bestätigen sollte, so bestünde in jedem Falle eine weitere Parallele zwischen den Ostseegipfeln und den Gremien des Ostsee-

⁴⁷¹ Chairman`s Conclusions 6th Baltic Sea States Summit

⁴⁷² An den Gipfeln der Jahre 1996, 1998 und 2000 nahm der Kommissionspräsident selbst teil (Presidency Declaration 1st Baltic Sea States Summit; Presidency Declaration 2nd Baltic Sea States Summit; Chairman`s Conclusions 3rd Baltic Sea States Summit). Auf den Gipfeln 2002 und 2004 war die Kommission dagegen lediglich mit einem Kommissar vertreten (Chairman`s Conclusions 4th Baltic Sea States Summit; Chairman`s Conclusions 5th Baltic Sea States Summit).

⁴⁷³ Am Gipfel 1996 nahm der damalige Präsident des Rats der EU persönlich teil (Presidency Declaration 1st Baltic Sea States Summit). Auf den nachfolgenden Gipfeln war die EU-Ratspräsidentschaft lediglich durch einen anderen Repräsentanten vertreten (Presidency Declaration 2nd Baltic Sea States Summit; Chairman`s Conclusions 3rd Baltic Sea States Summit; Chairman`s Conclusions 4th Baltic Sea States Summit; Chairman`s Conclusions 5th Baltic Sea States Summit).

⁴⁷⁴ Chairman`s Conclusions 6th Baltic Sea States Summit

⁴⁷⁵ Terms of Reference, Nr. 6 HS 2

rats. Schließlich wird die EG bzw. EU in letzteren, wie erörtert, ebenfalls hauptsächlich durch die Europäische Kommission vertreten.⁴⁷⁶

II. Die Treffen der Fachminister unter dem Dach des Ostseerats

Im Jahr 2000 einigte sich der Rat der Außenminister im Zuge einer Reform der institutionellen Struktur des Ostseerats darauf, dass dieser in Zukunft auch die Treffen der Fachminister der Mitgliedsstaaten für Verkehr, Kultur, Wirtschaft, Inneres etc. umfassen solle, wenn es um Fragen mit Bezug zum Ostseeraum geht.⁴⁷⁷ Nur ein Jahr später wurden die Richtlinien zur Stärkung des Ostseerats beschlossen,⁴⁷⁸ die dieser Neuerung Rechnung trugen. Die neue Satzung des Ostseerats enthält jetzt ebenfalls Regelungen diesbezüglich. So ordnet sie ausdrücklich an, dass der Ostseerat „alle intergouvernementale Zusammenarbeit“ seiner Mitgliedsstaaten in regionalen Fragen abdecke,⁴⁷⁹ wobei sie festlegt, dass die Ministertreffen „innerhalb der Strukturen des Ostseerats“ stattfinden sollen.⁴⁸⁰ Diese recht unpräzise Formulierung macht bereits deutlich, dass das Verhältnis der Treffen der Fachminister zum Ostseerat einer näheren Untersuchung bedarf.

⁴⁷⁶ S.o. G. II. 3., V. 1., VII.

⁴⁷⁷ Annex 6 to the Communiqué of the 9th Ministerial Session of the Council of the Baltic Sea States – “Implementation of new structure and working methods” (<http://www.cbss.st/documents/cbsspresidencies/8norwegian/ministerialsession/dbaFile370.html> am 20.12.2005) (im Folgenden: Annex 6 to the Communiqué of the 9th Ministerial Session)

⁴⁷⁸ Guidelines regarding the strengthening of the CBSS

⁴⁷⁹ Terms of Reference, Nr. 5 S. 1

⁴⁸⁰ Terms of Reference, Nr. 10 S. 1

1. Die Nichteingliederung der Fachministertreffen als feste Gremien in die institutionelle Struktur des Ostseerats

Die Treffen der verschiedenen Fachminister erfolgen laut Ostseeratsatzung nach wie vor „auf ad hoc Basis gemäß den eigenen Entscheidungen“ der Minister.⁴⁸¹ Das heißt, sie stellen keine institutionalisierten Gremien dar. Die Minister treten weder regelmäßig in einem bestimmten Turnus zusammen⁴⁸² noch beispielsweise automatisch immer dann, wenn es im Ostseerat um Fragen geht, die in ihre Ressortverantwortlichkeit fallen. Nicht der Rat der Außenminister, sondern einzig die Fachminister selbst entscheiden, ob und wann es zu einem Treffen kommt. Schon 2001 wurde in diesem Zusammenhang betont, dass die sektorale Eigenverantwortlichkeit der Minister in vollem Umfang gewahrt bleibe.⁴⁸³ Die neue Ostseeratsatzung führt hierzu aus, dass die Kompetenzen der anderen Minister im Bereich ihrer Ressortverantwortlichkeit nicht angetastet würden.⁴⁸⁴ Dies alles zeigt, dass die Treffen der Fachminister nicht als Ostseeratsgremien angesehen werden können.

2. Die Koordinierung der Fachministertreffen durch den Ostseerat

Trotz der Nichteingliederung der Fachministertreffen in die institutionelle Struktur des Ostseerats ging es bei den Beschlüssen des Jahres 2001 und der Neufassung der Ostseeratsatzung um mehr als die bloße Titulierung ansonsten vollkommen unabhängiger Treffen als Ostseeratsveranstaltungen. Dass die Ministertreffen „innerhalb der Strukturen des Ostseerats“ stattfinden, bedeutet nämlich zunächst, dass der Ostseerat ihnen seine personellen Ressourcen zur Verfügung stellt. Als anschau-

⁴⁸¹ Terms of Reference, Nr. 10 S. 1

⁴⁸² Zwar haben sich beispielsweise die für Kultur zuständigen Fachminister bis dato relativ regelmäßig alle zwei Jahre getroffen (<http://cbss.st/documents/fieldofcooperation/culture> am 03.01.2006), die Fachminister für Arbeit haben es dagegen aber bislang bei nur einem Treffen bewenden lassen (<http://www.cbss.st/documents/fieldofcooperation/labour> am 03.01.2006).

⁴⁸³ Guidelines regarding the strengthening of the CBSS

⁴⁸⁴ Terms of Reference, Nr. 5 S. 3

liches Beispiel hierfür sei das vierte Treffen der Wirtschaftsminister des Ostseerats herausgegriffen, das im März 2002 den so genannten Moskauer Aktionsplan⁴⁸⁵ beschlossen hat. Auf dem Treffen wurde als Grundlage für den Aktionsplan ein ausführlicher Bericht vorgelegt, der zuvor gemeinsam vom Ostseeratssekretariat und dem Business Advisory Council⁴⁸⁶ erarbeitet worden war. Grundlage dieses Berichts wiederum waren die Vorgaben der Ostseerats-Arbeitsgruppe Wirtschaftliche Zusammenarbeit.⁴⁸⁷ Die Gremien des Ostseerats haben also einen großen Teil der inhaltlichen Vorarbeit des Ministertreffens der Minister übernommen, in dessen Abschlussbericht dementsprechend auch betont wird, dass die Arbeit des Ostseerats erheblich zur Umsetzung des Aktionsplans beigetragen habe.⁴⁸⁸

Abgesehen davon, dass sich die Fachministertreffen seiner Arbeitsgremien und seines Sekretariats bedienen, erfolgt von Seiten des Ostseerats auch ihre Koordinierung. Im Jahr 2001 war diese Aufgabe noch ausdrücklich dem Rat der Außenminister zugewiesen worden, der den Treffen gegebenenfalls sogar bestimmte Aufgaben zuteilen sollte⁴⁸⁹ - wobei die entsprechenden Beschlüsse des Rats der Außenminister auch damals schon keine bindende Wirkung für die Fachminister entfalten sollten.⁴⁹⁰ Die neue Ostseeratssatzung ist insofern ein wenig zurückhaltender in der Formulierung, als sie den Ostseerat insgesamt zwar als Instrument der Koordinierung bezeichnet, diese Aufgabe aber nicht konkret einem seiner Gremien zuweist.⁴⁹¹ Immerhin legt sie aber

⁴⁸⁵ Moskauer Aktionsplan
(<http://www.cbss.st/documents/cbsspresidencies/10russian/trademeeting0302/dbaFile1106.html> am 03.01.2006)

⁴⁸⁶ S.u. III.

⁴⁸⁷ Second updated Report on "Bergen Action Plan"
(<http://www.cbss.st/documents/cbsspresidencies/10russian/trademeeting0302/dbaFile1113.html> am 04.01.2006)

⁴⁸⁸ Second updated Report on "Bergen Action Plan"

⁴⁸⁹ Annex 6 to the Communiqué of the 9th Ministerial Session: „Das jährliche Treffen der Außenminister und eines Mitglieds der Europäischen Kommission wird ein Forum für die Koordinierung und die Zuweisung von Arbeit und Aufgaben im umstrukturierten Ostseerat sein.“

⁴⁹⁰ Guidelines regarding the strengthening of the CBSS

⁴⁹¹ Terms of Reference, Nr. 5 S. 1

ausdrücklich fest, dass der Rat der Außenminister regelmäßig über den Inhalt der Fachministertreffen zu informieren sei.⁴⁹²

3. Die Weiterentwicklung des Ostseerats zu einem koordinierenden Gremium in sämtlichen regionalen Fragen

Insgesamt ist festzustellen, dass die Etablierung der Treffen der Fachminister unter dem Dach des Ostseerats diesem zwar keine neuen Gremien im engeren Sinne beschert hat, aber zumindest nicht unerheblich zu seiner weiteren politischen Aufwertung und auch seiner weiteren institutionellen Festigung beigetragen hat. Immerhin umfasst der Ostseerat heute die gesamte Kooperation seiner Mitglieder in regionalen Fragen. Dabei ist freilich zu beachten, dass schon in seiner Gründungssatzung ausdrücklich darauf hingewiesen wurde, dass „Treffen von Ministern, die für bestimmte Bereiche zuständig sind (...) innerhalb des Rahmens des Ostseerats“ abgehalten werden könnten.⁴⁹³ Es wurde also bereits damals die Möglichkeit einer Etablierung von Fachministertreffen unter seinem Dach angesprochen. Diese spätere Weiterentwicklung des Ostseerats war damit zumindest in ihren Grundzügen schon bei seiner Gründung angelegt.

III. Sonstige mit dem Ostseerat institutionell verbundene Gremien

Abgesehen von den Ostseegipfeln und den Treffen der Fachminister existieren noch zahlreiche andere Gremien, die über teilweise sehr enge institutionelle Verbindungen zum Ostseerat verfügen, ohne Ostseeratsgremien im engeren Sinne zu sein. Erwähnt wurden bereits die Bal-

⁴⁹² Terms of Reference, Nr. 10 S. 3

⁴⁹³ Terms of Reference (1992), Nr. 20

tic Sea Region Energy Cooperation,⁴⁹⁴ Baltic 21⁴⁹⁵ und die Arbeitsgruppe Cooperation on Children at Risk.⁴⁹⁶ Weiter zu nennen in diesem Zusammenhang sind der Business Advisory Council (BAC),⁴⁹⁷ die Arbeitsgruppe Jugend (Working Group on Youth Affairs, WGYA),⁴⁹⁸ die ad hoc-Arbeitsgruppe Verkehr (Ad-hoc Working Group on Transport),⁴⁹⁹ das Ars Baltica Organisationskomitee,⁵⁰⁰ die Baltic Sea Monitoring Group on Heritage Cooperation⁵⁰¹ und die Senior Officials on Information Society (SOIS).⁵⁰² Für die Zwecke der vorliegenden Untersuchung

⁴⁹⁴ S.o. VI.

⁴⁹⁵ S.o. VI.

⁴⁹⁶ S.o. VI.

⁴⁹⁷ Beim Business Advisory Council handelt es sich um ein grundsätzlich unabhängiges Gremium, das gleichwohl mit dem Ostseerat insofern institutionell verbunden ist, als es dessen Gremien in wirtschaftlichen Fragen berät. Die Mitglieder des BAC werden von nationalen Organisationen der Mitgliedsstaaten, wie zum Beispiel den Industrie- und Handelskammern, vorgeschlagen und anschließend von den jeweiligen Regierungen ernannt (<http://www.cbss.st/structure/bac> am 03.12.2005).

⁴⁹⁸ Die aus nationalen Beamten der entsprechenden Ministerien bestehende Arbeitsgruppe Jugend wurde auf der zweiten Konferenz der für Jugendfragen zuständigen Fachminister des Ostseerats im Jahr 2002 gegründet. Ihr Ziel ist insbesondere die Förderung der aktiven Teilnahme von Jugendlichen an der Entwicklung demokratischer und pluralistischer Zivilgesellschaften (<http://www.cbss.st/structure/wgya> am 30.12.2005). Laut ihrer Satzung hat der den Ostseeratsvorsitz innehabende Mitgliedsstaat auch den Vorsitz der Arbeitsgruppe inne (Terms of Reference of the Working Group on Youth Affairs (<http://www.cbss.st/structure/wgya/tor> am 30.12.2005), Nr. 7).

⁴⁹⁹ Die aus nationalen Beamten und einem Vertreter der Europäischen Kommission bestehende ad hoc-Arbeitsgruppe Verkehr wurde 2001 vom vierten Treffen der Verkehrsminister des Ostseerats gegründet. Ihre Aufgabe ist es, die Umsetzung der so genannten Danziger Erklärung zu überwachen, welche die Förderung der Zusammenarbeit in allen den Ostseeraum als Ganzes betreffenden Verkehrsfragen zum Gegenstand hat (<http://www.cbss.st/structure/wgt> am 31.12.2005).

⁵⁰⁰ Ars Baltica ist ein Forum der Zusammenarbeit im Bereich Kunst und Kultur, wobei der Fokus auf die Förderung gemeinsamer Projekte gerichtet ist (<http://www.cbss.st/structure/arsbaltica> am 30.12.2005). Das aus Repräsentanten kultureller Institutionen der Mitgliedsstaaten, wie beispielsweise den jeweils für kulturelle Fragen zuständigen Ministerien oder Kulturinstituten, bestehende Organisationskomitee von Ars Baltica tritt zweimal jährlich zusammen (<http://www.ars-baltica.net> am 02.01.2006).

⁵⁰¹ Die Baltic Sea Heritage Cooperation wurde 1997 von den jeweils für kulturelle Fragen zuständigen Ministern des Ostseerats ins Leben gerufen, um Maßnahmen zur Erhaltung des kulturellen Erbes des Ostseeraums anzustoßen. 1998 wurde beschlossen, die Baltic Sea Monitoring Group on Heritage Cooperation als eine Arbeitsgruppe hochrangiger Experten zu gründen (<http://www.cbss.st/structure/balticheritage> am 30.12.2005). Sie überwacht die Arbeit von vier Unterarbeitsgruppen mit jeweils speziellen Zuständigkeitsbereichen (<http://balticheritage.raa.se> am 30.12.2005).

⁵⁰² 2001 von den für Fragen der Informationsgesellschaft zuständigen Ministern des Ostseerats gegründet, ist es die Aufgabe der Senior Officials on Information Society, die Implementierung des Aktionsplans für eine Nördliche e-Dimension (Northern eDimension Action Plan) zu überwachen. Der Vorsitz der Gruppe, der auch Repräsentanten der Europäischen Kommission angehören (<http://www.cbss.st/structure/sois/contactlist/cbsssois.pdf> am 30.12.2005), muss sich dabei mit dem Ausschuss Hoher Beamter des Ostseerats abstimmen (<http://www.cbss.st/structure/sois> am 30.12.2005).

ist es nicht erforderlich, näher auf diese Gremien einzugehen. Es soll die Feststellung genügen, dass der Ostseerat heute den Mittelpunkt eines weit verzweigten Geflechts der unterschiedlichsten, mit ihm in verschiedenster Form institutionell verbundenen Gremien bildet.

IV. Die Beteiligung anderer Staaten und Zusammenschlüsse am Ostseerat

Insbesondere mit Blick auf seine völkerrechtliche Qualifikation⁵⁰³ erfordert auch die Beteiligung anderer Staaten und Zusammenschlüsse am Ostseerat eine genauere Untersuchung. Dabei ist zunächst daran zu erinnern, dass der Ostseerat auch mit den im Ostseeraum aktiven Akteuren, mit denen er nicht sogar schon institutionell verbunden ist,⁵⁰⁴ zusammenarbeitet.⁵⁰⁵ Die Bedeutung dieser Zusammenarbeit wurde bereits bei seiner Gründung hervorgehoben.⁵⁰⁶ Heute reicht ihre Intensität von der Kooperation in einzelnen Punkten bis hin zur Gewährung eines von drei offiziellen Beteiligungsstatus des Ostseerats: des Status des Beobachters (1.), des Status des besonderen Teilnehmers (2.) und des Status des strategischen Partners (3.). Mit diesem relativ ausdifferenzierten Beteiligungs-System unterscheidet sich der Ostseerat insofern von den meisten anderen internationalen Zusammenschlüssen, als dort in der Regel neben dem Status des Beobachters höchstens noch der Status des assoziierten Mitglieds existiert.⁵⁰⁷

Von seinen drei offiziellen Beteiligungsstatus finden in der Satzung des Ostseerats lediglich der Status des besonderen Teilnehmers und der Status des Beobachters Erwähnung.⁵⁰⁸ Auch die im Jahr 1999 vom Rat

⁵⁰³ S.u. K. II. 2.

⁵⁰⁴ S.o. III.

⁵⁰⁵ S.o. B. I. 2.

⁵⁰⁶ Kopenhagener Erklärung, II)

⁵⁰⁷ Bowett Chapter 11 V); Ipsen § 31 Rn. 19 ff.; Seidl-Hohenveldern S. 192; Graf Vitzthum 4. Abschnitt II) 2) e) Rn. 88 ff.; Seidl-Hohenveldern/Loibl § 5 C) II) Rn 0515 ff.; Bleckmann Völkerrecht § 16 IV) 5)

⁵⁰⁸ Terms of Reference, Nr. 4

der Außenminister verabschiedeten so genannten Prinzipien und Richtlinien für die Beteiligung dritter Parteien an den Aktivitäten und Treffen des Ostseerats,⁵⁰⁹ welche später durch den Ausschuss Hoher Beamter in einigen Punkten noch überarbeitet wurden,⁵¹⁰ regeln ausdrücklich nur diese beiden Status.⁵¹¹ Der Status des strategischen Partners, der im Zuge einer Entscheidung des Rats der Außenminister im Jahr 2001 geschaffen wurde, wonach der Ostseerat seine Arbeit noch stärker als zuvor mit den anderen in der Region tätigen Zusammenschlüssen koordinieren sollte,⁵¹² wird dagegen nicht ausdrücklich erwähnt.

1. Der Status des Beobachters

Der Status des Beobachters steht im Ostseerat nur Staaten offen.⁵¹³ Derzeit haben ihn mit Frankreich, Italien, den Niederlanden, der Slowakei, der Ukraine, dem Vereinigten Königreich und den USA insgesamt sieben - darunter die größten europäischen - Staaten inne.⁵¹⁴ Beobachter werden, wenn keine ausdrückliche gegensätzliche Entscheidung vorliegt, zu jeder Sitzung des Rats der Außenminister eingeladen⁵¹⁵ und erhalten zudem einmal jährlich eine Einladung zu einem Treffen des Ausschusses Hoher Beamter.⁵¹⁶ Darüber hinaus können sie den Treffen der anderen Ostseeratsgremien beiwohnen. Dabei genießen sie jeweils zwar Rede-, aber kein Stimmrecht.⁵¹⁷ Insofern besteht große Ähnlichkeit mit dem Beobachterstatus vieler anderer internationaler Zu-

⁵⁰⁹ Prinzipien und Richtlinien für die Beteiligung dritter Parteien an den Aktivitäten und Treffen des Ostseerats (<http://www.cbss.st/documents/cbsspresidencies/7lithuanian/dbaFile512.html> am 05.01.2006) (im Folgenden: Richtlinien für die Beteiligung dritter Parteien am Ostseerat)

⁵¹⁰ Note des Ausschusses Hoher Beamter betreffend die Entscheidung vom 4. März 2002 hinsichtlich der Zusammenarbeit mit Beobachtern und besonderen Teilnehmern des Ostseerats (<http://www.cbss.st/documents/cbsspresidencies/10russian/11cbssministerialsession/dbaFile514.html> am 05.01.2006)

⁵¹¹ Richtlinien für die Beteiligung dritter Parteien am Ostseerat, II) 1), 2), III) 1), 2), 4)

⁵¹² <http://www.cbss.st/partners> (am 05.01.2006)

⁵¹³ Terms of Reference, Nr. 4

⁵¹⁴ <http://www.cbss.st/specialparticipants/observers> (am 04.11.2006)

⁵¹⁵ Richtlinien für die Beteiligung dritter Parteien am Ostseerat, III) 2) S. 2

⁵¹⁶ <http://www.cbss.st/specialparticipants/observers> (am 04.11.2006)

⁵¹⁷ Richtlinien für die Beteiligung dritter Parteien am Ostseerat, III) 4)

sammenschlüsse, haben Beobachter doch auch hier in der Regel kaum die Möglichkeit, größeren Einfluss auf die Entscheidungsfindungsprozesse zu nehmen.⁵¹⁸

2. Der Status des besonderen Teilnehmers

Anders als der Status des Beobachters ist der Status des besonderen Teilnehmers des Ostseerats nicht für Staaten, sondern vielmehr für andere internationale Zusammenschlüsse konzipiert. Dabei sollen vor allem die Fälle erfasst werden, in denen mit dem Ostseerat im Rahmen eines bestimmten Projekts kooperiert werden soll.⁵¹⁹ Besondere Teilnehmer werden zwar nicht regelmäßig zu den Treffen des Rats der Außenminister eingeladen, eine Einladung ist jedoch möglich.⁵²⁰ Derzeit haben sechs Zusammenschlüsse diesen Status inne: die Ostseeparlamentarierkonferenz (Baltic Sea Parliamentary Conference, BSPC),⁵²¹ die Konferenz der Subregionen des Ostseeraums,⁵²² die Union Baltischer Städte,⁵²³ die Conference on Peripheral Maritime Regions of Europe - Baltic Sea Commission,⁵²⁴ das B7 Netzwerk der Ostseeinseln

⁵¹⁸ Bleckmann Völkerrecht § 16 IV) 5); Seidl-Hohenveldern/Loibl § 5 C) II) 4) Rn 0528; Ipsen § 31 Rn. 21; Graf Vitzthum 4. Abschnitt II) 2) e) Rn. 90

⁵¹⁹ Richtlinien für die Beteiligung dritter Parteien am Ostseerat, III) 1)

⁵²⁰ Richtlinien für die Beteiligung dritter Parteien am Ostseerat, III) 2) S. 1

⁵²¹ Die erste Ostseeparlamentarierkonferenz fand 1991 statt. Die 1998 neu ausgearbeitete Geschäftsordnung der Konferenz stellt nun ausdrücklich klar, dass es das Ziel der Konferenz ist, den parlamentarischen Arm der Zusammenarbeit der Regierungen im Ostseerat zu bilden (<http://www.bundestag.de/parlament/internat/bspc/bspc3> am 05.01.2006). Mitglieder der BSPC sind neben den nationalen Parlamenten des Ostseeraums auch regionale (so zum Beispiel die Landtage Schleswig-Holsteins und Mecklenburg-Vorpommerns) und kommunale (so zum Beispiel die Hamburgische und die Bremische Bürgerschaft) Parlamente. Auch das Europäische Parlament und die Parlamentarische Versammlung der OSZE entsenden Delegierte (http://www.norden.org/bspcnet/seiten/hom_selfportrait.htm am 05.01.2006). Neben der einmal jährlich stattfindenden Konferenz existieren ein so genanntes Standing Committee, welches zwischen den Sitzungen die Umsetzung der verabschiedeten Resolutionen überwacht und die Kontakte mit den anderen Zusammenschlüssen der Region pflegt, und ein Sekretariat, das beim Sekretariat des Nordischen Rats angesiedelt ist (<http://www.cbss.st/specialparticipants/specialparticipants/bspc> am 05.01.2005). S.u. K. II. 1.

⁵²² S.o. B. I. 2.

⁵²³ S.o. B. I. 2.

⁵²⁴ Der Conference on Peripheral Maritime Regions of Europe gehören über 150 Küstenregionen an. Sie umfasst mehrere so genannte geographische Kommissionen, von denen die 1996 gegründete Baltic Sea Commission eine ist (<http://www.cpmr.org> und <http://www.cbss.st/specialparticipants/specialparticipants/cpmr> am 05.01.2006).

(Baltic Sea Seven Islands Cooperation Network)⁵²⁵ sowie die Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Organisation for Economic Cooperation and Development, OECD).^{526 527}

3. Der Status des strategischen Partners

Wenn ein Zusammenschluss den Status eines strategischen Partners des Ostseerats genießt, so bedeutet dies im Wesentlichen, dass er an so genannten Koordinierungstreffen, welche der Ostseerat bisher dreimal ausgerichtet hat, teilnimmt. Bei diesen Treffen, die vom Vorsitzenden des Ausschusses Hoher Beamter geleitet werden, geht es zum einen darum, die Beiträge der verschiedenen regionalen Zusammenschlüsse zum Aktionsplan für die Nördliche Dimension⁵²⁸ aufeinander abzustimmen, und zum anderen darum, die Aktivitäten der Zusammenschlüsse allgemein zu koordinieren und einen besseren Informationsaustausch zu erreichen.⁵²⁹ Derzeit haben acht Zusammenschlüsse bzw. Gremien den Status eines strategischen Partners des Ostseerats inne.⁵³⁰ Hierzu gehören beispielsweise die HELCOM⁵³¹ oder die Vereinigung der Handelskammern im Ostseeraum.⁵³²

⁵²⁵ Das 1997 gegründete B7 Netzwerk der Ostseeinseln stellt eine Kooperation der sieben größten Ostseeinseln dar. Von deutscher Seite ist Rügen Mitglied (<http://www.b7.org> am 05.01.2006).

⁵²⁶ Die OECD arbeitet mit dem Ostseerat in einigen Feldern eng zusammen. So beteiligt sie sich nicht zuletzt sehr aktiv an der Arbeitsgruppe Wirtschaftliche Zusammenarbeit (<http://www.cbss.st/specialparticipants/specialparticipants/oecd> am 05.01.2005).

⁵²⁷ <http://www.cbss.st/specialparticipants> (am 04.11.2006)

⁵²⁸ S.o. B. II.

⁵²⁹ <http://www.cbss.st/partners> (am 04.11.2006)

⁵³⁰ <http://www.cbss.st/partners> (am 04.11.2006)

⁵³¹ S.o. B. I. 2.

⁵³² S.o. B. I. 2.

4. Die Zusammenarbeit des Ostseerats mit dritten Akteuren, die keinen offiziellen Beteiligungsstatus bei ihm innehaben

Die Prinzipien und Richtlinien für die Beteiligung dritter Parteien an den Aktivitäten und Treffen des Ostseerats sind auch von Bedeutung für die Zusammenarbeit des Ostseerats mit Zusammenschlüssen, die keinen seiner drei offiziellen Beteiligungsstatus genießen. So legen sie beispielsweise fest, dass dritte Parteien jederzeit als Gäste zu den Treffen der verschiedenen Ostseeratsgremien eingeladen werden können.⁵³³

Tatsächlich arbeitet der Ostseerat mit zahlreichen regionalen Zusammenschlüssen zusammen, ohne dass diese Kooperation zuvor auf eine förmliche Grundlage gestellt worden wäre. In diesem Zusammenhang sind insbesondere die Kooperation mit dem Nordischen Ministerrat,⁵³⁴ dem euro-arktischen Barentseerat⁵³⁵ und dem Arktischen Rat⁵³⁶ zu nennen. Mit dem Europarat wurde die Möglichkeit einer Zusammenarbeit auf einem Treffen in Straßburg zumindest eruiert.⁵³⁷

5. Zusammenfassung: Der Ostseerat als regional äußerst gut vernetzter Zusammenschluss

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass der Ostseerat einen regional äußerst gut vernetzten Zusammenschluss darstellt. Dieser Umstand verdeutlicht nicht zuletzt seine politische Bedeutung. So wird vor allem von russischer Seite die hohe Zahl der Staaten mit Beobachterstatus im Ostseerat als Beweis für dessen Prestige auf regionaler bzw. internationaler Ebene betrachtet.⁵³⁸ Die gute Vernetzung des Ostseerats ist zudem im Rahmen seiner völkerrechtlichen Qualifikation zu berücksichtigen, hat doch beispielsweise der damalige Direktor des

⁵³³ Richtlinien für die Beteiligung dritter Parteien am Ostseerat, III) 3)

⁵³⁴ S.O. B. II. 3.

⁵³⁵ S.O. B. II. 3.

⁵³⁶ S.O. B. II. 3.

⁵³⁷ Borisovas in Baltinfo 47

⁵³⁸ Obukhov in Baltinfo 46

Ostseeratssekretariats, Jacek Starosciak, in diesem Zusammenhang ausgeführt, dass „es für internationale Organisationen“ wie den Ostseerat „normal“ sei, dass dritte Parteien eingeladen werden.⁵³⁹

J. Die heutige Bedeutung und die politische Zukunft des Ostseerats

Bevor auf Grundlage der gewonnenen Untersuchungsergebnisse die völkerrechtliche Qualifikation und europarechtliche Einordnung des Ostseerats erfolgen,⁵⁴⁰ sollen - nicht zuletzt auch zum besseren Gesamtverständnis - seine heutige politische Bedeutung für den Ostseeraum sowie seine Zukunftsperspektiven erörtert werden. Dabei ist zunächst zu betonen, dass sich der Ostseerat trotz der vereinzelt zu beobachtenden Skepsis, die seine Gründung begleitete, und seines eher schwächeren politischen Profils unmittelbar danach⁵⁴¹ in der Folgezeit insgesamt als Einrichtung bewährt hat, die einen bedeutenden Beitrag zum Zusammenwachsen Europas an einer früheren Nahtstelle zwischen West und Ost leistet.⁵⁴²

Vor allem in den ersten zehn Jahren seines Bestehens ist der Ostseerat dabei politisch zunehmend bedeutender und institutionell zunehmend gefestigter geworden.⁵⁴³ In den letzten Jahren jedoch hat sich seine anfängliche Entwicklung hin zu einer immer weitergehenden Institutionalisierung bis zu einem gewissen Grade wieder umgekehrt. Wie erörtert, hat der Ostseerat einige seiner neu geschaffenen Gremien wieder ver-

⁵³⁹ Starosciak S. 3

⁵⁴⁰ S.u. K., L., M.

⁵⁴¹ Gänzle/Hubel in Hubel, S. 405

⁵⁴² Ivanov in Baltinfo 40; Gänzle/Hubel in Hubel, S. 408, 412

⁵⁴³ Schmitt-Egner S. 393; Investitionsführer Ostseeraum, S. 10; Obukhov in Baltinfo 46

loren.⁵⁴⁴ Dem könnte in Zukunft auch sein schleichender politischer Bedeutungsverlust folgen. Mittelfristig könnte der Ostseerat sogar um sein politisches Überleben kämpfen müssen. Dies steht insbesondere mit Blick auf die nun weitgehend abgeschlossene EU-Osterweiterung zu befürchten. Schließlich diene der Ostseerat den baltischen Staaten und Polen insbesondere auch als Instrument, um ihren Beitritt zur EU zu erleichtern.⁵⁴⁵

Auch die EU hat ihn - wie im Übrigen auch die anderen regionalen Zusammenschlüssen an ihrer Peripherie, also vor allem den euroarktischen Barentseerat⁵⁴⁶, den Arktischen Rat⁵⁴⁷, die Zentraleuropäische Initiative (Central European Initiative, CEI)⁵⁴⁸ und die Schwarzmeerkoooperation (Black Sea Economic Cooperation, BSEC)⁵⁴⁹ - zumindest unter anderem dafür eingesetzt, um ihren Erweiterungsprozess zu unterstützen. Denn dadurch, dass der Ostseerat eine feste organisatorische Verbindung zwischen EU-Mitgliedern und designierten Neumitgliedern hergestellt hat, erlaubte er es letzteren, sich bereits auf die Zeit

⁵⁴⁴ S.o. H.

⁵⁴⁵ Gänzle/Hubel in Hubel, S. 402

⁵⁴⁶ S.o. B. II. 3.

⁵⁴⁷ S.o. B. II. 3.

⁵⁴⁸ Der 1989 von Italien, dem ehemaligen Jugoslawien, Österreich und Ungarn ursprünglich als so genannte Quadrangonale Kooperation gegründeten Zentraleuropäischen Initiative gehören heute 17 Staaten an. Neben den Gründungsmitgliedern sind dies Albanien, Bosnien-Herzegowina, Bulgarien, die Bundesrepublik Jugoslawien, die Tschechische Republik, Kroatien, Mazedonien, Moldawien, Polen, Rumänien, die Slowakische Republik, Slowenien, die Ukraine und Weißrussland. Die CEI stellt ein Forum der Zusammenarbeit dar. Ihr höchstes Gremium ist der einmal jährlich stattfindende CEI-Gipfel der Staats- und Regierungschefs ihrer Mitgliedsstaaten, der die Grundlinien der Arbeit der CEI festlegt. Außerdem treffen die Außenminister der Mitgliedsstaaten einmal pro Jahr zusammen, um über die wesentlichen organisatorischen Fragen zu entscheiden (Meeting of Ministers of Foreign Affairs, MMF). Des Weiteren existiert ein Ausschuss Nationaler Koordinatoren (Committee of National Coordinators, CNC), der für die Implementierung der Programme der CEI verantwortlich zeichnet. Die CEI verfügt darüber hinaus über zwei Sekretariate: das Sekretariat für CEI-Projekte in London und Triest sowie das Exekutiv-Sekretariat in Triest, das sogar den rechtlichen Status einer internationalen Organisation innehat. Mit der Parlamentarischen Versammlung, dem Parlamentarischen Ausschuss und der Konferenz der Parlamentspräsidenten existiert schließlich auch eine parlamentarische Komponente.

⁵⁴⁹ Die Schwarzmeerkoooperation wurde 1992 von den Staats- und Regierungschefs Albaniens, Armeniens, Aserbaidschans, Bulgariens, Georgiens, Griechenlands, Moldawiens, Rumäniens, Russlands, der Türkei und der Ukraine durch die Istanbuler Erklärung gegründet. Höchstes Gremium der BSEC ist der Rat der Außenminister. Daneben existieren ein Ausschuss Hoher Beamter und verschiedene Arbeitsgruppen. Die BSEC verfügt schließlich über ein permanentes internationales Sekretariat in Istanbul und über eine Parlamentarische Versammlung. Der organisatorische Aufbau der BSEC weist damit große Parallelen zu dem des Ostseerats auf.

nach ihrem Beitritt vorzubereiten.⁵⁵⁰ Diese Funktion ist jetzt naturgemäß ebenfalls weggefallen.

Hinzu kommt, dass die Ostsee nach der Osterweiterung beinahe den Charakter eines EU-Binnenmeeres erlangt hat.⁵⁵¹ Mit Ausnahme Islands und Norwegens - ohnehin keine direkten Ostseeanrainerstaaten - sowie Russlands gehören heute alle Mitgliedsstaaten des Ostseerats der EU an. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob der Ostseerat als Zusammenschluss neben der EU in Zukunft noch benötigt werden wird, umso dringender. Es soll also geprüft werden, ob die EU die Funktionen, die der Ostseerat heute erfüllt, über kurz oder lang nicht selbst wird übernehmen können. In diesem Falle wäre damit zu rechnen, dass die Abschaffung des Kommissars des Ostseerats 2003 und die Schließung der Euro-Fakultät 2005 nur Vorboten wären und mittelfristig der Ostseerat selbst aufgelöst würde.

I. Die heutigen Funktionen des Ostseerats im Ostseeraum

Nachfolgend sollen als erstes die Funktionen, die der Ostseerat heute im Ostseeraum erfüllt, einer Betrachtung unterzogen werden, kann doch die Frage nach seiner politischen Zukunft nur auf Grundlage der genauen Kenntnis des Status Quo beantwortet werden.

1. Der Ostseerat als Plattform für politische Konsultationen auf höchster Ebene

Der Ostseerat dient seinen Mitgliedern als erstes als Informations- und vor allem Konsultationsplattform - eine Funktion, deren Bedeutung nicht

⁵⁵⁰ Hubel/Gänzle in APuZ 02, S. 4

⁵⁵¹ Luman in Economic Corporation, Region Building and old new Friendships around the Baltic Sea, S. 71

zuletzt in seiner Satzung ausdrücklich unterstrichen wird.⁵⁵² So können sich innerhalb seiner Strukturen die Vertreter aller Ostseeanrainerstaaten und zudem der EU auf höchster politischer Ebene über sämtliche wichtigen Entwicklungen, Probleme und Initiativen im Ostseeraum austauschen. In diesem Zusammenhang kommt dem Ostseerat vor allem zu Gute, dass er sich ausschließlich mit den Ostseeraum betreffenden Fragen befasst, also mit Fragen, bei denen das Prinzip der gemeinsamen Betroffenheit greift.⁵⁵³

2. Der Ostseerat als Ausgangspunkt umfassender regionaler Initiativen

Eine weitere wichtige Funktion des Ostseerats im Ostseeraum ist es, politische Initiativen zu entwickeln, die auf die Entwicklung der Region als Ganzes zielen. Eines der prominentesten Beispiele für derartige Initiativen ist das bereits erwähnte Kalmar Aktionsprogramm.⁵⁵⁴ Der Vorteil des Ostseerats gegenüber allen anderen Zusammenschlüssen in der Region liegt dabei darin, dass er sich grundsätzlich mit allen Themen befassen kann, die für die Entwicklung des Ostseeraums von Relevanz sein können, und nicht auf die Betrachtung von Einzelfragen beschränkt ist. Dies ermöglicht es ihm, breit angelegte und kohärente Gesamtkonzepte vorzulegen.

3. Die Ostseerat als Koordinator der verschiedenen politischen Aktivitäten im Ostseerat

Der Ostseerat ist des Weiteren als koordinierendes Gremium in der Region sehr aktiv.⁵⁵⁵ Da sich im Ostseeraum zahlreiche politische Ak-

⁵⁵² Terms of Reference, Nr. 5

⁵⁵³ Hubel/Gänzle in Das Parlament Nr. 40 01, S. 6

⁵⁵⁴ S.o. G. II. 1.

⁵⁵⁵ Antwort der Bundesregierung auf eine Große Anfrage zur Ostseepolitik der Bundesregierung, BT-Drucksache 14/4026, S. 6.; Gänzle/Hubel in Hubel, S. 405;

teure engagieren,⁵⁵⁶ besteht die Gefahr, dass es zu Überschneidungen und so zu einer Verschwendung von Ressourcen kommt.⁵⁵⁷ Für die deswegen erforderliche Koordinierung der verschiedenen Aktivitäten ist der Ostseerat insofern prädestiniert, als er mit allen wesentlichen Akteuren im Ostseeraum zusammenarbeitet und zudem der einzige Zusammenschluss auf Regierungsebene ist.⁵⁵⁸ Seit dem Jahr 2001 hat der Ostseerat, angeregt vom damaligen deutschen Ostseeratsvorsitz,⁵⁵⁹ seine Bemühungen in diesem Bereich sogar noch verstärkt. So wurden auf seine Initiative hin insgesamt drei vom Vorsitzenden des Ausschusses Hoher Beamter geleitete Koordinierungstreffen mit den Vertretern der wichtigsten anderen Zusammenschlüsse durchgeführt.⁵⁶⁰

4. Der Beitrag des Ostseerats zur Sicherheitsvorsorge im Ostseeraum

In engem Zusammenhang mit seinen Funktionen als Konsultationsforum, Ausgangspunkt politischer Initiativen und Koordinator steht eine weitere äußerst wichtige Funktion des Ostseerats in der Region, nämlich die eines integralen Bestandteils der Sicherheitsstruktur im Ostseeraum.

Wittbrodt in Economic Corporation, Region Building and old new Friendships around the Baltic Sea, S. 105

⁵⁵⁶ S.o. B. I. 2.

⁵⁵⁷ Catellani in Ojanen, S. 66

⁵⁵⁸ Janzen in Economic Corporation, Region Building and old new Friendships around the Baltic Sea, S. 5

⁵⁵⁹ Priorities of the German Presidency of the CBSS 2000-2001

(<http://www.cbss.st/documents/cbsspresidencies/9german/priorities/> am 10.11.2005)

⁵⁶⁰ CSO Annual Report 2001-2002; CSO Annual Report 2002-2003; Annual Report from the Committee of Senior Officials 2003-2004

(<http://www.cbss.st/documents/cbsspresidencies/12estonian/csoannualreport2003-2004readonly.doc> am 10.11.2005) (im Folgenden: CSO Annual Report 2003-2004)

a. Die Ausweitung des klassischen Sicherheitsbegriffs auf die so genannte weiche Sicherheit

Was den Beitrag des Ostseerats zur Sicherheitsvorsorge im Ostseeraum anlangt, so ist zunächst zu beachten, dass sich verstärkt mit dem Ende des Kalten Krieges und dem Zusammenbruch der Sowjetunion, vor allem in Europa, ein Wandel des Sicherheitsverständnisses vollzogen hat.⁵⁶¹ So befürworten insbesondere die Vertreter der Kopenhagener Schule der internationalen Beziehungen einen weiten Sicherheitsbegriff, der auch die so genannte weiche Sicherheit umfassen soll. Sie betonen, dass die Nichtexistenz unmittelbarer militärischer Risiken für die Frage der Sicherheit nicht allein entscheidend sei.⁵⁶² Vielmehr seien auch politische, wirtschaftliche, gesellschaftliche und ökologische Bedrohungen, die nicht zuletzt auch von nicht-staatlichen Akteuren ausgehen könnten, zu beachten. Dabei wird neben dem Staat auch die Bedeutung des Individuums als Referenzobjekt unterstrichen.⁵⁶³

b. Das Engagement des Ostseerats im Bereich der weichen Sicherheit

Im Ostseeraum existieren zahlreiche weiche Sicherheitsrisiken.⁵⁶⁴ Hierzu zählen die Gefahr der Ausbreitung von Infektionskrankheiten und Seuchen, nukleare Risiken, unkontrollierte Gefahrguttransporte, die Diskriminierung ethnischer Minderheiten in einigen Ländern, die teilweise erhebliche Umweltverschmutzung, der Einsatz veralteter Öltanker, Gefährdungen der Energieversorgung, Waffenschmuggel oder der Drogenhandel.⁵⁶⁵ Der Ostseerat engagiert sich, mehr oder weniger intensiv, bei der Bekämpfung all dieser Probleme. Zwar ist er dabei manch-

⁵⁶¹ Steinhoff S. 61; Semmet S. 18

⁵⁶² Buzan in Buzan/Jones/Little, S. 19 ff.

⁵⁶³ Kaski S. 26

⁵⁶⁴ Mahnert/Putensen S. 263

⁵⁶⁵ Bericht des Ausschusses für auswärtige Angelegenheiten, Menschenrechte, gemeinsame Sicherheit und Verteidigungspolitik des Europäischen Parlaments zum Thema „Größeres Europa - Nachbarschaft: Ein neuer Rahmen für die Beziehungen der EU zu ihren östlichen und südlichen Nachbarn“, A5-0378/2003, S. 7; Gänzle/Hubel in Hubel, S. 404; Tassinari in Baltinfo 70

mal nur bedingt erfolgreich gewesen - so zum Beispiel bei der Verbesserung der Situation der russischen Minderheit im Baltikum.^{566 567} Insgesamt jedoch hat er durch sein Engagement einen Beitrag dazu geleistet, dass der Ostseeraum entgegen mancher Befürchtungen unmittelbar nach dem Zerfall der Sowjetunion, anders als zum Beispiel der Balkan, bis dato eine friedliche Entwicklung genommen hat.⁵⁶⁸

Hervorzuheben sind in diesem Zusammenhang vor allem auch die zahlreichen auf das Gebiet um Königsberg zielenden Aktivitäten des Ostseerats, welche die Integration der so genannten Oblast Kaliningrad,⁵⁶⁹ der nicht zuletzt auf Grund ihrer geographischen Lage Marginalisierung und Isolierung drohen,⁵⁷⁰ in den Ostseeraum nachhaltig befördert haben. Schließlich ist die Heranführung Königsbergs an das wirtschaftliche und soziale Niveau der umgebenden Länder von großer Bedeutung für die Erhaltung der Stabilität der gesamten Region.⁵⁷¹ So machte beispielsweise das Europäische Parlament in einer EntschlieÙung zu Königsberg 2002 deutlich, dass ein Scheitern beim Aufhalten des weiteren Niedergangs des Gebiets dieses zu einer chronischen Quelle von Unberechenbarkeit, Instabilität und Umweltzerstörung machen würde und zudem geeignet wäre, die Partnerschaft zwischen der EU und Russland zu beschädigen.⁵⁷²

⁵⁶⁶ Tuchtenhagen S. 101 f.

⁵⁶⁷ Die Verbesserung der Situation von ethnischen Minderheiten, wie insbesondere der russischen in den drei baltischen Staaten, stellte, wie erörtert, zwar zunächst einen der Schwerpunkte der Arbeit des Kommissars des Ostseerats dar (s.o. G. II. 1.), im Verhältnis zum Hohen Kommissar der OSZE für nationale Minderheiten, der gemeinsam mit den OSZE-Missionen in Estland und Lettland zahlreiche Minderheitenprobleme entschärft und so einen bedeutenden Beitrag in diesem politisch sehr sensiblen Bereich geleistet hat (Höynck in OWEP 05, S. 172 ff.), hatte der Kommissar des Ostseerats dabei jedoch von Anfang an nur eine ergänzende Funktion inne (Gänzle/Hubel in Hubel, S. 405). Insgesamt hatte seine Arbeit nur geringen Einfluss auf die Gesetzgebung in den betreffenden Staaten, und seine Empfehlungen wurden nur selten umgesetzt (Hubel/Gänzle in Moroff, S. 259).

⁵⁶⁸ Hubel/Gänzle in Baltinfo 40

⁵⁶⁹ Der Begriff Oblast bezeichnet einen russischen Verwaltungsbezirk. Die Oblast Kaliningrad verfügt über eine Fläche von ungefähr 15.200 qm. Ihre Grenzen zu Polen und Litauen sind jeweils ungefähr 270 km lang. Die kürzeste Distanz zum russischen Kernland beträgt 400km. In der Oblast Kaliningrad leben etwa 930.000 Menschen, davon ungefähr 415.000 in Königsberg selbst.

⁵⁷⁰ Neuschäffer in Meissner/Loeber/Hasselblatt, S. 182; Semmet S. 68

⁵⁷¹ Joenniemi in Ojanen, S. 158 f.; Clemens S. 204

⁵⁷² EntschlieÙung des Europäischen Parlaments zu der Mitteilung der Kommission an den Rat über die Europäische Union und das Kaliningrader Gebiet (KOM (2001) 26, P5_TA (2002) 0240)

c. Der Ostseerat als integraler Bestandteil der Sicherheitsstruktur im Ostseeraum

Durch sein Engagement im Bereich der weichen Sicherheit ergänzt der Ostseerat nicht zuletzt das Engagement der NATO im Ostseeraum, die sich vor allem auf die militärischen Sicherheitsprobleme konzentriert. Dabei kann es als sein großer Vorteil angesehen werden, dass in seinen Gremien viele der politischen Zündstoff bergenden und somit eine vertrauensvolle Zusammenarbeit möglicherweise behindernden Fragen der harten Sicherheit ausgeklammert werden. So hat beispielsweise Russland im Vorfeld des NATO-Beitritts der drei baltischen Staaten bewusst davon abgesehen, diesen Schritt auch im Ostseerat zu problematisieren.⁵⁷³ Als „Manager weicher Sicherheitsfragen“ ist der Ostseerat auf diese Weise zu einem integralen Bestandteil der Sicherheitsstruktur im Ostseeraum geworden,⁵⁷⁴ eine Funktion, deren besondere Bedeutung auch von deutscher Seite hervorgehoben wird.⁵⁷⁵

5. Die Unterstützung der EU-Politik im Ostseeraum durch den Ostseerat

Eine weitere bedeutende aktuelle Funktion des Ostseerats besteht schließlich darin, die EU bei ihrer Politik im Ostseeraum zu unterstützen. Wie bereits erwähnt, ist dem Ostseerat eine wichtige Rolle innerhalb der Nördlichen Dimension zugewiesen.⁵⁷⁶ Dabei soll er mögliche

⁵⁷³ Gänzle/Hubel in Hubel, S. 397

⁵⁷⁴ Knudsen in Baltinfo 38; Hubel/Gänzle in APuZ 02, S. 9; Gänzle/Hubel in Hubel, S. 398

⁵⁷⁵ So betonte beispielsweise die Bundesregierung in ihrer Antwort auf eine Große Anfrage zur Wirtschaftlichen Entwicklung des Ostseeraums im Jahr der deutschen Ostseeratspräsidentschaft (BT-Drucksache 13/10140, S. 19), dass dem Ostseerat vor allem eine wichtige stabilisierende Funktion im Ostseeraum zukomme.

⁵⁷⁶ Eine nördliche Dimension für die Politik der Union, Europäische Kommission, KOM (1998) 589, S. 2, 5; Aktionsplan für die Nördliche Dimension, Rat der Europäischen Union, 9401/00, S. 7, 35; Fortschrittsbericht des Jahres 2004 über die Implementierung des Aktionsplans für die Nördliche Dimension, Europäische Kommission, SEK (2005) 688, S. 8 f.; Fortschrittsbericht des Jahres 2003 über die Implementierung des Aktionsplans für die Nördliche Dimension, Europäische Kommission, SEK (2003) 1483, S. 6 f.; Fortschrittsbericht des Jahres 2002 über die Implementierung des Akti-

gemeinsame Projekte im Ostseeraum identifizieren sowie mit der Nördlichen Dimension konsistente regionale Initiativen entwickeln und gegebenenfalls auch implementieren.⁵⁷⁷ Er profitiert hier davon, dass ihm alle von der Nördlichen Dimension geographisch erfassten Staaten angehören. Hinzu kommen seine regionale Expertise und Kontakte, die für die EU auch deswegen von großer Bedeutung sind, weil sie für die Umsetzung der Nördlichen Dimension keine eigenen Institutionen geschaffen hat.⁵⁷⁸

Der Ostseerat hat das Angebot der EU zu einer Kooperation im Rahmen der Nördlichen Dimension von Anfang an begrüßt. So wurde vom Rat der Außenminister im Juni 2000 ausdrücklich die Absicht bekräftigt, bei der weiteren Entwicklung und Umsetzung der Nördlichen Dimension eine aktive Rolle zu spielen.⁵⁷⁹ Kein Jahr später überreichte der Ostseerat der EU-Ratspräsidentschaft ein umfangreiches Papier, das zahlreiche Vorschläge für Projekte auflistete und zudem das Angebot enthielt, Know-how und Arbeitsstrukturen des Ostseerats zur Verfügung zu stellen.⁵⁸⁰ Seitdem ist die Bedeutung des Ostseerats, der sich insbesondere an der Ausarbeitung des zweiten Aktionsplans für die Nördliche Dimension für den Zeitraum 2004 bis 2006 aktiv beteiligt hat,⁵⁸¹ für die Umsetzung der Nördlichen Dimension auf allen folgenden Sitzungen des Rats der Außenminister unterstrichen worden.⁵⁸²

onsplans für die Nördliche Dimension, Europäische Kommission, SEK (2002) 1296, S. 7; s.o. B. II. 3.

⁵⁷⁷ In diesem Zusammenhang ist freilich zu beachten, dass die EU dem Ostseerat insbesondere im Bereich der Implementierung von Projekten eine weniger bedeutende Rolle eingeräumt hat, als zunächst von vielen erwartet (Gänzle/Hubel in Hubel, S. 409).

⁵⁷⁸ Hubel/Gänzle in APuZ 02, S. 9; s.o. B. II. 2.

⁵⁷⁹ Communiqué of the 9th Ministerial Session

⁵⁸⁰ Prioritäten und Projekte - Beitrag des Ostseerats zum Aktionsplan für die Nördliche Dimension in den externen und grenzüberschreitenden Politikbereichen der Europäischen Union für den Zeitraum 2000 – 2003 (http://www.cbss.st/documents/euand_baltic_region/eund/prioritiesandprojects am 17.11.2005)

⁵⁸¹ Comments on the EU Commission Working Document: The Second Northern Dimension Action Plan, 2004-2006 – Compilation of written contributions from CBSS working bodies and partner organisations (<http://www.cbss.st/documents/cbsspresidencies/13polish/szczecin/communique> am 17.11.2005)

⁵⁸² Declaration of the 11th Ministerial Session; Communiqué of the 12th Ministerial Session; Communiqué of the 13th Ministerial Session

II. Die Frage nach einer möglichen Übernahme der heutigen Funktionen des Ostseerats durch die erweiterte EU

Mit Blick auf die Frage nach dem mittelfristigen politischen Überleben des Ostseerats gilt es als Nächstes zu untersuchen, welche seiner soeben erörterten heutigen Funktionen in Zukunft von der erweiterten Europäischen Union übernommen werden könnten.

1. Die mögliche Übernahme einiger heutiger Funktionen des Ostseerats durch die erweiterte EU

Einige der heutigen Funktionen des Ostseerats könnte tatsächlich die erweiterte EU, die sich nun selbst über einen Großteil des Ostseeraums erstreckt, erfüllen. Was als erstes seine Funktion als Konsultationsplattform⁵⁸³ anlangt, so sind Beratungen über den Ostseeraum betreffende Themen unter den Ostseeanrainerstaaten - freilich mit Ausnahme Russlands⁵⁸⁴ - schon heute relativ problemlos auch innerhalb der EU-Strukturen möglich. Hinsichtlich der Funktion des Ostseerats als Ausgangspunkt regionaler Initiativen⁵⁸⁵ ist festzustellen, dass die EU nach der Osterweiterung besser als zuvor selbst in der Lage ist, derartige Initiativen, gleichsam als Bestandteil einer EU-internen Regionalpolitik, in Angriff zu nehmen. Schließlich ist die erweiterte EU weniger stark auf die Mitwirkung des Ostseerats im Rahmen der Nördlichen Dimension⁵⁸⁶ angewiesen, nachdem sie durch die Beitritte Polens und der baltischen Staaten ihre eigene Expertise in regionalen Fragen erweitern konnte.

⁵⁸³ S.o. I. 1.

⁵⁸⁴ Vgl.u. 3.

⁵⁸⁵ S.o. I. 2.

⁵⁸⁶ S.o. I. 5.

2. Die Unfähigkeit der erweiterten EU, sämtliche heutigen Funktionen des Ostseerats zu übernehmen

Aus dem Umstand, dass die EU einige heutige Funktionen des Ostseerats in Zukunft fast komplett selbst übernehmen könnte, folgt jedoch nicht automatisch, dass dieser nach der Osterweiterung überflüssig geworden wäre. Zunächst ist zu beachten, dass der beschriebene Beitrag, den der Ostseerat zur Sicherheitsvorsorge im Ostseeraum leistet,⁵⁸⁷ auch in Zukunft von großer Bedeutung für die Erhaltung der Stabilität in der Region sein wird. Auch die erweiterte EU ist nicht in der Lage, den Ostseerat in dieser Hinsicht zu ersetzen. Schließlich resultieren zahlreiche der angesprochenen weichen Sicherheitsprobleme im Ostseeraum aus dem Zusammenbruch der Sowjetunion.⁵⁸⁸ Das heißt, sie haben ihren Ursprung vor allem im Nicht-EU-Mitglied Russland. Von nicht wenigen Beobachtern und Politikern der Region wird vor diesem Hintergrund sogar die Ansicht vertreten, dass die Bedeutung von regionalen Zusammenschlüssen wie dem Ostseerat mit der Osterweiterung sogar noch zugenommen habe.⁵⁸⁹

Hinzu kommt, dass sich der Ostseerat seit jeher bewusst vor allem der Fragen angenommen hat, die nicht im Mittelpunkt der EU-Agenda standen.⁵⁹⁰ So ist nicht zuletzt auch von deutscher Seite betont worden, dass der multilaterale Ansatz des Ostseerats die EU-Kooperation im Ostseeraum ergänzen solle.⁵⁹¹ Diese komplementäre Funktion des Ostseerats ist nach der EU-Osterweiterung nicht wegfallen. Denn auch die erweiterte EU ist nicht in der Lage, sich mit allen für den Ostseeraum relevanten Fragen zu beschäftigen. Ganz abgesehen davon, dass sie einen derartigen Anspruch auch gar nicht erhebt.⁵⁹² Die Gründe hierfür sind vielfältig. In erster Linie sind auch die Ressourcen der EU begrenzt - umso mehr als die Nördliche Dimension nur eine von mehre-

⁵⁸⁷ S.o. I. 4.

⁵⁸⁸ Pursiainen in Moroff, S. 107 ff.; Gänzle/Hubel in Hubel, S. 404

⁵⁸⁹ Velliste in Baltinfo 70

⁵⁹⁰ Nielsen in Baltinfo 41

⁵⁹¹ Broschüre Ostseerat – Deutsche Präsidentschaft

⁵⁹² Antola in Baltinfo 72

ren groß angelegten regionalen Initiativen weltweit darstellt und EU-intern zudem derzeit weit weniger Aufmerksamkeit als beispielsweise die auf den Balkan oder den Nahen Osten zielenden Initiativen genießt. Zudem ist zu beachten, dass es der EU in vielen Bereichen nach wie vor schlicht an der erforderlichen Zuständigkeit fehlt.

3. Der Ostseerat als Verbindungsglied zwischen der erweiterten EU und Russland

Entscheidender noch als der Umstand, dass dem Ostseerat noch zahlreiche Tätigkeitsfelder verbleiben, dürfte sein, dass er ein wichtiges Verbindungsglied zwischen der EU und Russland bildet.⁵⁹³ Schließlich ist es nach der Osterweiterung wichtiger denn je, die Einbindung Russlands, wo sich in Politik und Wirtschaft in den letzten Jahren zunehmend wieder intransparente und semi-autoritäre Strukturen etabliert haben, in den europäischen Kooperationsprozess zu fördern.⁵⁹⁴ Andernfalls besteht die Gefahr, dass sich die ohnehin bereits zwischen Russland, das den Einfluss der erweiterten EU und NATO auf seinen früheren Machtbereich teilweise sehr misstrauisch verfolgt,⁵⁹⁵ und seinen Nachbarn bestehende Kluft noch weiter vertieft.⁵⁹⁶ Nicht völlig grundlos macht bereits vereinzelt das Wort des „Kalten Friedens“ die Runde.⁵⁹⁷ So könnte nur fünfzehn Jahre nach dem Fall des Eisernen Vorhangs eine neue den Ostseeraum durchschneidende Grenze entstehen.⁵⁹⁸

Gemeinsam mit dem euro-arktischen Barentseerat⁵⁹⁹ und dem Arktischen Rat,⁶⁰⁰ die ebenfalls eine institutionelle Verbindung zwischen der

⁵⁹³ Arens in Economic Corporation, Region Building and old new Friendships around the Baltic Sea, S. 13; Egart in Economic Corporation, Region Building and old new Friendships around the Baltic Sea, S. 25; Hubel/Gänzle in Baltinfo 40

⁵⁹⁴ Onken in Baltinfo 74

⁵⁹⁵ Hofbauer S. 178

⁵⁹⁶ Hubel/Gänzle in APuZ 02, S. 10

⁵⁹⁷ Schielberg in Dettling/Gawlitta, S. 59

⁵⁹⁸ Obukhov in Baltinfo 46

⁵⁹⁹ S.o. B. II. 3.

⁶⁰⁰ S.o. B. II. 3.

erweiterten EU und Russland herstellen, kann der Ostseerat dazu beitragen, eine solche Entwicklung zu verhindern. Dabei ist entscheidend, dass innerhalb seiner Strukturen frühzeitig Probleme aufgegriffen werden können, die sich andernfalls zu ernststen Sicherheitsfragen zwischen der EU und Russland entwickeln können. Die Kooperation in Zusammenschlüssen wie dem Ostseerat unterstützt zudem die Bildung und Erhaltung gegenseitigen Vertrauens.⁶⁰¹ Dementsprechend betont auch das Europäische Parlament die Wichtigkeit einer „multilateralen institutionellen Dimension“ in den Beziehungen der erweiterten EU zu ihren neuen Nachbarn.⁶⁰²

III. Das offizielle Bekenntnis der Ostseeratsmitglieder zur Erhaltung des Ostseerats

Dass es objektiv betrachtet für die Stabilität und weitere Entwicklung des Ostseeraums wünschenswert wäre, wenn der Ostseerat als Zusammenschluss erhalten bliebe, ist für seine politische Zukunft nicht alleine ausschlaggebend. Diese hängt vielmehr vor allem davon ab, ob auch seine Mitglieder von der politischen Notwendigkeit seiner Erhaltung überzeugt sind - trotz der teilweise auch kritischen Stimmen⁶⁰³. Schließlich mögen einige Mitglieder partikuläre Ziele verfolgen, die sich nicht mit dem decken, was allgemein wünschenswert wäre, wobei historische Empfindlichkeiten, nationale Interessen, finanzielle Zwänge oder innenpolitische Veränderungen eine Rolle spielen können. In diesem Zusammenhang ist außerdem auch zu beachten, dass teilweise auch keine eindeutige Position festzustellen ist. So lassen beispielsweise auf Seiten der Europäischen Kommission die einzelnen Generaldirektionen

⁶⁰¹ von Bredow in IpB 174, S. 7; Antwort der Bundesregierung auf eine Große Anfrage zur Ostseepolitik der Bundesregierung, BT-Drucksache 14/4026, S. 2

⁶⁰² Entschließung des Europäischen Parlaments zu dem Thema „Größeres Europa – Nachbarschaft: Ein neuer Rahmen für die Beziehungen der EU zu ihren östlichen und südlichen Nachbarn“, P5_TA(2003)0520, S. 12

⁶⁰³ Bailes in NATO-Brief 45, S. 27 ff.

durchaus unterschiedliche grundsätzliche Einstellungen zum Ostseerat erkennen.⁶⁰⁴

1. Die Betonung der Bedeutung des Ostseerats durch den Rat der Außenminister und die Ostseegipfel

Schon im Vorfeld der EU-Osterweiterung wurde vom Rat der Außenminister prognostiziert, dass der Ostseerat hierdurch nichts an Bedeutung einbüßen werde. Man könne vielmehr davon ausgehen, dass er auch in Zukunft gemeinsam mit der EU die Entwicklung der Region vorantreiben werde.⁶⁰⁵ An dieser Einschätzung auf Seiten des Ostseerats selbst hat sich offensichtlich auch heute im Wesentlichen nichts geändert. So hat der Rat der Außenminister auf seiner Sitzung im Jahr 2005 die nach wie vor wichtige Rolle betont, die dem Ostseerat in der Region zukomme.⁶⁰⁶ Ein Jahr zuvor war seine Bedeutung bereits vom Ostseegipfel unterstrichen worden.⁶⁰⁷

2. Die Betonung der Bedeutung des Ostseerats insbesondere von russischer Seite

Neben seinen eigenen Gremien hat vor allem auch Russland stets die Bedeutung des Ostseerats hervorgehoben. So unterstrich der russische Außenminister mit Blick auf die EU-Osterweiterung den Wunsch seines Landes, das Tätigkeitsfeld des Ostseerats wenn möglich sogar noch auszubauen.⁶⁰⁸ Der Ostseerat solle in Zukunft „strategische“ Vorgaben für die Entwicklung des Ostseeraums erarbeiten und zudem „das Fundament“ für eine Vertiefung des Integrationsprozesses innerhalb der

⁶⁰⁴ Gänzle/Hubel in Hubel, S. 410

⁶⁰⁵ Communiqué of the 10th Ministerial Session

⁶⁰⁶ Communiqué of the 13th Ministerial Session

⁶⁰⁷ Chairman's Conclusions 5th Baltic Sea States Summit

⁶⁰⁸ Ivanov in Baltinfo 40

Region legen.⁶⁰⁹ Dabei legt Russland nach eigenem Bekunden vor allem deswegen großen Wert auf den Erhalt des Ostseerats, der als das „wichtigste Kooperationsgremium“ in der Region angesehen wird, weil dieser eine Plattform darstelle, die es Russland erlaube, seine nationalen Interessen gegenüber der EU zu artikulieren.⁶¹⁰

3. Die hohe Wahrscheinlichkeit, dass der Ostseerat als unabhängiger Zusammenschluss politisch überleben wird

Sämtliche offiziellen Verlautbarungen die ungebrochene Bedeutung des Ostseerats betreffend dürften naturgemäß auch von diplomatischer Zurückhaltung und politischem Kalkül geprägt sein. Deswegen kann auch nicht ausgeschlossen werden, dass es sich bei ihnen bis zu einem gewissen Grad um bloße Rhetorik handelt, die nicht die wirklichen Absichten und Einschätzungen der Beteiligten widerspiegelt. Andererseits geben, bei aller gebotenen Vorsicht, insbesondere die eindeutigen Aussagen Russlands als des Ostseeratsmitgliedsstaats, dessen Position in diesem Zusammenhang von besonderem Gewicht ist,⁶¹¹ zu einem gewissen Optimismus Anlass. Obwohl eine sichere Prognose nicht möglich ist, spricht aus heutiger Sicht einiges dafür, dass der Ostseerat zumindest mittelfristig als Zusammenschluss politisch überleben und auch weiterhin eine wichtige Rolle im Ostseeraum spielen wird.

Was dabei seine zukünftige Gestalt anlangt, so ist freilich fraglich, ob sich die Entwicklung der letzten Jahre⁶¹² fortsetzen oder ob der Ostseerat im Gegenteil sogar wieder neue Gremien hinzugewinnen wird. Auch wenn trotz der grundsätzlichen Bedenken, auf die langfristige Allianzen

⁶⁰⁹ Ivanov in Economic Corporation, Region Building and old new Friendships around the Baltic Sea, S. 63

⁶¹⁰ Priorities of the Russian Presidency of the CBSS 2001-2002 (<http://www.cbss.st/documents/cbsspresidencies/10russian/dbaFile268.html> am 13.01.2006)

⁶¹¹ S.o. II. 3.

⁶¹² S.o. H.

einzelner Mitgliedsstaaten innerhalb der EU stoßen⁶¹³ in jüngerer Zeit Forderungen erhoben wurden, der Ostseerat solle von seinen Mitgliedern als Instrument eingesetzt werden, um die Interessen des Ostseeraums innerhalb der EU zu artikulieren,⁶¹⁴ kann angesichts der Ablehnung, mit der viele Ostseeratsmitglieder auf entsprechende Überlegungen reagierten, davon ausgegangen werden, dass sich der Ostseerat nicht zu einer Art Regionalgremium innerhalb der EU weiterentwickeln oder in sonstiger Form institutionell in diese integriert werden wird.⁶¹⁵ Der Ostseerat wird also aller Voraussicht nach nicht nur politisch überleben, sondern dabei auch eigenständig bleiben.

K. Der umstrittene völkerrechtliche Status des Ostseerats

Vor dem Hintergrund der nach wie vor großen politische Bedeutung des Ostseerats soll auf Grundlage der vorangegangenen Untersuchungen die Frage seiner völkerrechtlichen Qualifikation beantwortet, mithin geklärt werden, ob der Ostseerat eine internationale Organisation darstellt oder nicht. Neben globalen internationalen Organisationen, wie den Vereinten Nationen, die grundsätzlich allen Staaten offen stehen, existieren auch regionale internationale Organisationen, wie der Europarat, bei denen die Mitgliedschaft geographisch begrenzt ist.⁶¹⁶

⁶¹³ Schumacher S. 46 f.

⁶¹⁴ Antola in Baltinfo 72

⁶¹⁵ Neben Dänemark und Schweden haben sich vor allem auch die drei baltischen Staaten, Island, Norwegen und Polen gegen eine augenscheinlich insbesondere von finnischer Seite unterstützte institutionelle Integration des Ostseerats in die Strukturen der Europäischen Union ausgesprochen.

⁶¹⁶ Paenson VII) Teil III C) 2); Ipsen § 31 Rn. 6; Bleckmann Völkerrecht § 16 II) 2) a) Rn. 776; Kälin/Epiney 2. Kapitel I) 1) b); Graf Vitzthum 4. Abschnitt II) 2) a) Rn. 63; Meng S. 51; Herdegen Völkerrecht § 10 3) Rn. 13

I. Die Sichtweise von Beteiligten und Beobachtern den völkerrechtlichen Status des Ostseerats betreffend

1. Die herrschende Uneinigkeit bzw. Unsicherheit über den völkerrechtlichen Status des Ostseerats

Die Grenzziehung zwischen internationalen Organisationen und anderen Formen verstetigter internationaler Zusammenarbeit wie beispielsweise Gesprächsforen oder regelmäßig stattfindenden Konferenzen ist oftmals nicht einfach.⁶¹⁷ Ein anschauliches Beispiel hierfür liefert der Fall der OSZE, deren völkerrechtlicher Status insbesondere nach ihrer Umbenennung von einer „Konferenz“ in eine „Organisation“ im Jahr 1995 umstritten ist.⁶¹⁸ Auch im Falle des Ostseerats, welcher nicht nur, wie erörtert, in punkto Zusammensetzung und Kompetenzen seiner wichtigsten Gremien, sondern auch mit Blick auf seine immer weitere Institutionalisierung im Laufe der Jahre gewisse Parallelen mit der OSZE aufweist,^{619 620} erfordert diese Frage eine eingehende Untersuchung.

Dies macht bereits die selbst unter den Beteiligten herrschende Uneinigkeit bzw. Unsicherheit in diesem Punkt deutlich. So wird zum Beispiel von offizieller russischer Seite vertreten, dass der Ostseerat über „alle Merkmale einer internationalen Organisation“ verfüge.⁶²¹ Eine Einschätzung, die offensichtlich auch auf Seiten des Ostseerats selbst von

⁶¹⁷ International Institutional Law Chapter 1 II) A) § 30; Graf Vitzthum 4. Abschnitt I) 4) Rn. 16; Seidl-Hohenveldern S. 189; Herdegen Völkerrecht § 10 1) b) Rn. 5; Stein/von Buttlar 3. Abschnitt § 3 7) Rn. 456)

⁶¹⁸ Wenig in OSCE Yearbook 97, S. 367 ff.; Ipsen § 34 Rn. 16; Stein/von Buttlar 3. Abschnitt § 3 7) Rn. 456; Seidl-Hohenveldern in FS für Bernhardt, S. 230 ff.; Szonyi in Studia Diplomatica, S. 138; Hobe/Kimminich 3. Kapitel 2) 4) 3)

⁶¹⁹ S.o. G., I. und s.u. II. 3.

⁶²⁰ Zur Institutionalisierung der OSZE in der Zeit vor ihrer Umbenennung im Jahr 1995: Szonyi in Studia Diplomatica 94

⁶²¹ Obukhov in Baltinfo 46

einigen geteilt wird: Sowohl im Abschlussbericht der Euro-Fakultät⁶²² als auch in den Jahresberichten des Kommissars wird der Ostseerat ebenfalls ausdrücklich als internationale Organisation bezeichnet.⁶²³ Andererseits wird auf seiner aktuellen Homepage ausgeführt, der Ostseerat stelle lediglich ein „politisches Forum für die intergouvernementale Zusammenarbeit“ dar.⁶²⁴ Dieser Ansicht scheint zum Beispiel auch das deutsche Auswärtige Amt zuzuneigen, welches ebenfalls den bloßen Forumscharakter des Ostseerats betont hat.⁶²⁵

2. Die Überlagerung vieler Positionen von politischen Erwägungen

In den unterschiedlichen Positionen die völkerrechtliche Qualifikation des Ostseerats betreffend dürften sich zumindest bis zu einem gewissen Grad auch die teilweise erheblich voneinander abweichenden grundsätzlichen Einstellungen der Beteiligten zum Ostseerat selbst widerspiegeln. So mag der Umstand, dass Russland besonderen Wert auf den Erhalt des Ostseerats als einer Plattform legt, die es ihm erlaubt, seine nationalen Interessen in der Region zu artikulieren,⁶²⁶ einer der Gründe dafür sein, dass es diesen als internationale Organisation bezeichnet. Schließlich ist hiermit in der Regel auch die politische Aufwertung eines Zusammenschlusses verbunden.⁶²⁷ Umgekehrt mag die eher zurückhaltende Einschätzung des Auswärtigen Amtes auch darauf zurückzuführen sein, dass man auf deutscher Seite der Ansicht ist, die Stärke des Ostseerats liege gerade in seiner Flexibilität, die durch eine Qualifikation als internationale Organisation gefährdet werden könnte.

⁶²² Abschlussbericht Euro-Fakultät, S. 11

⁶²³ Annex 3 to the Annual Report of the Commissioner of the Council of the Baltic Sea States 1995–1996 (http://213.115.141.245/documentation/reports/1st_period/1996/annex.htm am 09.01.2006)

⁶²⁴ <http://www.cbss.st/history> (am 12.01.2006)

⁶²⁵ Pressemitteilung des Auswärtigen Amtes vom 4. März 2002 zum elften Treffen des Rats der Außenminister des Ostseerats am 5. und 6. März 2002 in Kaliningrad (http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/archiv_print?archiv_id=2772 am 12.01.2006)

⁶²⁶ S.o. J. III. 2.

⁶²⁷ Hobe/Kimminich 3. Kapitel 2) 4) 3)

3. Die zur Begründung der Positionen gleichwohl ins Feld geführten juristischen Argumente

a. Die Betonung des Fehlens eines völkerrechtlichen Gründungsvertrags des Ostseerats durch die Gegner seiner Qualifikation als internationale Organisation

Obwohl bei den Äußerungen zum völkerrechtlichen Status des Ostseerats oftmals rein politische Erwägungen im Vordergrund stehen dürften, können sie vorliegend nicht vollkommen unberücksichtigt bleiben. Denn häufig bedient man sich, wenn die eigene Position überhaupt näher begründet wird, auch juristischer Argumente. So wurde von Seiten des Auswärtigen Amts im Zusammenhang mit der Qualifikation des Ostseerats als bloßes Dialogforum ausdrücklich darauf verwiesen, dass bei seiner Gründung kein völkerrechtlicher Vertrag geschlossen worden sei.⁶²⁸ In die gleiche Richtung zielen die wenigen politikwissenschaftlichen Arbeiten, die auf den völkerrechtlichen Status des Ostseerats eingehen. Sie führen aus, dass es auf den fehlenden Abschluss eines völkerrechtlichen Abkommens bei seiner Gründung zurückzuführen sei, dass der Ostseerat keine „formale“ internationale Organisation⁶²⁹ bzw. keine internationale Organisation „im strengen Sinne“⁶³⁰ darstelle.

b. Die Betonung der Weiterentwicklung des Ostseerats seit seiner Gründung durch die Befürworter seiner Qualifikation als internationale Organisation

Die Befürworter einer Qualifikation des Ostseerats als internationale Organisation messen dem fehlenden Abschluss eines völkerrechtlichen Abkommens bei seiner Gründung dagegen augenscheinlich keine ent-

⁶²⁸ Pressemitteilung des Auswärtigen Amts vom 4. März 2002 zum elften Treffen des Rats der Außenminister des Ostseerats am 5. und 6. März 2002 in Kaliningrad (http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/archiv_print?archiv_id=2772 am 12.01.2006)

⁶²⁹ Peters in Krohn, S. 228; della Fina in La Comunità Internazionale 97, S. 505

⁶³⁰ Hansen S. 12

scheidende Bedeutung bei. Teilweise wird auf diesen Aspekt überhaupt nicht näher eingegangen und der Ostseerat ohne nähere Begründung, gleichsam apodiktisch, als internationale Organisation bezeichnet.⁶³¹ Teilweise wird dagegen ausdrücklich argumentiert, dass der Ostseerat 1992 zwar nicht als internationale Organisation gegründet worden sein mag, heute jedoch eine solche darstelle. Begründet wird dies stets mit seiner Weiterentwicklung im Laufe der Jahre. In diesem Zusammenhang wird beispielsweise auf die allmähliche Schaffung zahlreicher neuer Ostseeratsgremien, wie die Einrichtung der Arbeitsgruppen oder die Gründung des Ostseeratssekretariats, verwiesen.⁶³²

II. Die Weiterentwicklung des Ostseerats seit seiner Gründung

Die Argumentation derjenigen, die den Ostseerat als internationale Organisation ansehen, lässt bereits erkennen, dass es für die Klärung seines völkerrechtlichen Status insbesondere auf seine Weiterentwicklung als Zusammenschluss in den letzten fünfzehn Jahren ankommt. Diese soll daher nachfolgend untersucht werden. Dabei erfolgt eine Beschränkung auf die Punkte, die im Zusammenhang mit seiner völkerrechtlichen Qualifikation - und gegebenenfalls auch seiner späteren europarechtlichen Einordnung - von Interesse sein können. So wird als erstes die gewachsene Akzeptanz der Eigenständigkeit des Ostseerats als Zusammenschluss bei seinen Mitgliedern wie bei Außenstehenden beleuchtet (1.) Im Anschluss hieran wird seine zunehmend prominente Rolle als Akteur auf der internationalen Bühne in den Blick genommen (2.). Anschließend wird der Blick auf die zumindest bis vor einigen Jahren stetig fortschreitende Institutionalisierung des Ostseerats gerichtet, die wohl den deutlichsten Ausdruck seiner bisherigen Weiterentwicklung darstellt (3.). Als Nächstes erfolgt eine Beschreibung der Fähigkeit des Ostseerats zur Schaffung unabhängiger internationaler Gremien

⁶³¹ Starosciak S. 3; Gänzle/Hubel in Hubel, S. 402

⁶³² Obukhov in Baltinfo 46

(4.), um anschließend die Entwicklung der Stellung der Mitglieder in ihm zu beleuchten (5.). Anschließend wird der fehlende Ausdruck völkerrechtlichen Bindungswillens seiner Mitglieder im Zusammenhang mit der Institutionalisierung des Ostseerats untersucht (6.). Schließlich ist die nach wie vor fehlende Begründung rechtlich verbindlicher Verpflichtungen für seine Mitglieder durch Beschlüsse des Ostseerats Untersuchungsgegenstand (7.).

1. Die gewachsene Akzeptanz der Eigenständigkeit des Ostseerats als Zusammenschluss

Die gewachsene Akzeptanz der Eigenständigkeit des Ostseerats als Zusammenschluss ist vorliegend deswegen von Interesse, weil die Qualifikation eines Zusammenschlusses als internationale Organisation bereits daran scheitern kann, dass nicht der Zusammenschluss selbst als handelnder Akteur auftritt und wahrgenommen wird, sondern lediglich die hinter ihm stehenden Mitglieder.⁶³³ Mit Blick auf den Ostseerat ist dabei zunächst zu betonen, dass bei ihm - anders als beispielsweise bei der OSZE, bei der nach wie vor lediglich von „teilnehmenden“ Staaten gesprochen wird⁶³⁴ - von Anfang an von „Mitgliedern“ die Rede gewesen ist.⁶³⁵ Dies kann als erster Ausdruck der bereits früh vorhandenen Akzeptanz seiner Eigenständigkeit als Zusammenschluss betrachtet werden.

Im Laufe der Jahre ist diese Akzeptanz sogar noch gewachsen. Dies wird nicht zuletzt daran deutlich, dass der Ostseerat 1999 eine parlamentarische Komponente erhalten hat, über die ansonsten nur sehr wenige internationale Zusammenschlüsse wie beispielsweise der Euro-

⁶³³ Ipsen § 34 Rn. 16; Herdegen Völkerrecht § 45 Rn.8; Hobe/Kimminich 3. Kapitel 2) 4) 3)

⁶³⁴ <http://www.osce.org/about/13131.html> (am 13.02.2006)

⁶³⁵ Terms of Reference (1992), Nr. 4

parat oder eben die OSZE verfügen.⁶³⁶ 1991 war die aus Vertretern der Parlamente der Ostseeregion bestehende heute so genannte Ostseeparlamentarierkonferenz (BSPC) zum ersten Mal zusammengetreten, 1999 erklärte sie dann offiziell, dass sie die Arbeit des Ostseerats parlamentarisch begleiten wolle.⁶³⁷ Gleichzeitig forderte sie sowohl die Regierungen seiner Mitgliedsstaaten als auch explizit den Ostseerat selbst dazu auf, „im Rahmen der jeweiligen Zuständigkeiten“ eine Reihe von Maßnahmen zu ergreifen.⁶³⁸

Dies ist nur ein Beispiel dafür, dass der Ostseerat selbst als Zusammenschluss und nicht lediglich die hinter ihm stehenden Mitglieder in ihrer Verbundenheit in seinen Institutionen nach außen in Erscheinung tritt und zum Adressaten von Appellen und politischen Forderungen wird. Seine eigenen Mitglieder bilden in diesem Zusammenhang keine Ausnahme. Es wurde bereits erwähnt, dass die Ostseegipfel, wenn sie sich an den Ostseerat wenden, nur „Empfehlungen“ aussprechen.⁶³⁹ Obwohl diese „Empfehlungen“ vom Ostseerat bis dato stets umgesetzt worden sind, zeigt bereits diese Wortwahl, dass auch die Staats- und Regierungschefs seiner Mitglieder die Eigenständigkeit des Ostseerats anerkennen. Schließlich würden sie ihren in seinem Leitungsgremium zusammenkommenden Außenministern andernfalls nichts „empfehlen“, sondern schlicht Anweisungen erteilen.

2. Der Ostseerat als zunehmend aktiver Akteur auf der internationalen Bühne

In engem Zusammenhang mit der gewachsenen Akzeptanz seiner Eigenständigkeit als Zusammenschluss steht die zunehmend aktive Rolle

⁶³⁶ Schweitzer § 5 B) I); Herdegen Völkerrecht § 10 1) d) Rn. 8; Stein/von Buttlar 3. Abschnitt § 1 2) c) Rn. 379; Bleckmann Völkerrecht § 16 V) 3) Rn. 801; Seidl-Hohenveldern/Loibl § 9 A) III) 3) Rn. 0913 ff.

⁶³⁷ Kuessner in Baltinfo 42

⁶³⁸ Resolution of the 8th Baltic Sea Parliamentary Conference (<http://www.cbss.st/documents/cbsspresidencies/8norwegian/bspc/dbaFile3935.html> am 31.01.2006)

⁶³⁹ S.o. I. I. 3.

des Ostseerats als Akteur auf der internationalen Bühne. Heute pflegt der Ostseerat Kontakte mit allen wichtigen politischen Akteuren in der Region und arbeitet teilweise sehr eng mit ihnen zusammen. Zahlreiche dieser Akteure haben sich, wie erörtert, sogar erfolgreich um die Gewährung eines seiner drei offiziellen Beteiligungsstatus bemüht,⁶⁴⁰ deren bloße Einrichtung für den damaligen Direktor des Ostseeratssekretariats bereits Anlass genug war, den Ostseerat als internationale Organisation einzuordnen.⁶⁴¹

Insgesamt ist die aktive internationale Rolle des Ostseerats vorliegend vor allem deswegen von Interesse, weil die Koordination der eigenen Aktivitäten mit denjenigen anderer Akteure teilweise schon als hinreichend für die Qualifikation eines Zusammenschlusses als internationale Organisation betrachtet wird. Nach dieser Ansicht kann ein Zusammenschluss überhaupt nur dann formalisierte Beziehungen mit anderen Staaten und Zusammenschlüssen aufnehmen, wenn er über Völkerrechtsfähigkeit verfügt.⁶⁴² In jedem Falle kann unter bestimmten Voraussetzungen mit der Aufnahme formalisierter Beziehungen mit einem internationalen Zusammenschluss die eigene Anerkennung von dessen Völkerrechtsfähigkeit zum Ausdruck gebracht werden.⁶⁴³

3. Die institutionelle Weiterentwicklung des Ostseerats

Ein wichtiger Punkt im Zusammenhang mit der Klärung seines völkerrechtlichen Status ist die institutionelle Weiterentwicklung des Ostseerats, der bei seiner Gründung, wie erörtert, lediglich aus einem einmal jährlich geplanten Treffen der Außenminister und dem Ausschuss Hoher Beamter bestand, bei welchem noch nicht einmal feststand, mit

⁶⁴⁰ S.o. I. IV.

⁶⁴¹ Starosciak S. 3

⁶⁴² Seidl-Hohenveldern in FS für Bernhardt, S. 231, 233; zu dieser Argumentation s.u. L. II. 1. a.

⁶⁴³ Ipsen § 31 Rn. 38; Seidl-Hohenveldern/Loibl § 3 A) III) Rn. 0321; Graf Vitzthum 4. Abschnitt II) 3) a) Rn. 96

welcher Häufigkeit er in Zukunft überhaupt zusammentreten würde.⁶⁴⁴

Schließlich weisen nicht zuletzt diejenigen, die den Ostseerat heute als internationale Organisation ansehen, vor allem auf die zahlreichen Gremien hin, die er im Laufe der Zeit hinzugewonnen hat.⁶⁴⁵

a. Die zunehmende Institutionalisierung des Ostseerats in den ersten zehn Jahren seines Bestehens

aa. Die Einrichtung der Troika, der Euro-Fakultät, des Amts des Kommissars des Ostseerats und der Ostseegipfel

In den ersten zehn Jahren seines Bestehens hat der Ostseerat zunächst zahlreiche Gremien hinzugewonnen. Wie erörtert wurde schon sehr bald nach seiner Gründung die sich aus dem jeweils aktuell seinen Vorsitz innehabenden Mitgliedsstaat sowie dessen Vorgänger und Nachfolger im Amte zusammensetzende Troika als zusätzliches Gremium in seinem institutionellen Gefüge geschaffen.⁶⁴⁶ Die in seiner Gründungssatzung noch nicht erwähnte Troika hat nicht zuletzt dazu beigetragen, die Aktivitäten des Ostseerats zwischen den Sitzungen seines Leitungsgremiums zu verstetigen und seiner Arbeit insgesamt Kontinuität zu verleihen.⁶⁴⁷ Ihre Schaffung stellte den Auftakt zu seiner zunehmenden Institutionalisierung in den folgenden Jahren dar.

Auf diesem Weg folgten schnell weitere Schritte. So wurde, wie erörtert, bereits 1993 die Euro-Fakultät gegründet.⁶⁴⁸ Bei der Euro-Fakultät handelte es sich ebenfalls um ein Ostseeratsgremium. Denn trotz ihrer Unabhängigkeit in akademischen Fragen unterstand sie dem Ostseerat. So legte ihre Satzung ausdrücklich fest, dass sie diesem gegenüber - und nicht etwa der Gesamtheit seiner Mitglieder - rechenschaftspflichtig

⁶⁴⁴ S.o. G. II., V.

⁶⁴⁵ S.o. I. 3. b.

⁶⁴⁶ S.o. G. IV.

⁶⁴⁷ S.o. G. IV. 1.

⁶⁴⁸ S.o. H. I. 1.

sei.⁶⁴⁹ Auch das nur ein weiteres Jahr später geschaffene Amt des Kommissars des Ostseerats hat zur fortschreitenden Institutionalisierung des Ostseerats beigetragen. Schließlich handelte es sich auch beim Kommissar, der weitgehende Unabhängigkeit gegenüber den Mitgliedern genoss,⁶⁵⁰ um ein Ostseeratsgremium.⁶⁵¹

Was als Nächstes die seit 1996 stattfindenden Ostseegipfel der Staats- und Regierungschefs anlangt, so mögen zwar zunächst Zweifel bestanden haben, ob sie sich überhaupt zu einer regelmäßigen Einrichtung entwickeln würden.⁶⁵² Heute jedoch finden die Gipfel sogar in der Ostseeratssatzung ausdrückliche Erwähnung. Dass sich der Ostseerat laut dieser an den Vorgaben der Gipfel zu orientieren hat,⁶⁵³ macht deutlich, dass auch ihre Etablierung, obwohl sie kein Ostseeratsgremium im engeren Sinne darstellen, zu seiner weiteren Institutionalisierung beigetragen hat. Dies gilt umso mehr, als es, wie erörtert, möglich erscheint, dass die Gipfel in Zukunft sogar als festes Gremium in das institutionelle Gefüge des Ostseerats eingegliedert werden.⁶⁵⁴

In diesem Zusammenhang ist auch zu beachten, dass die Ostseegipfel ihrerseits im Laufe der folgenden Jahre durch die Einrichtung einiger ihnen direkt unterstehender, sich aus Beamten der Ostseeratsmitgliedstaaten, der Europäischen Kommission und der EU-Ratspräsidentschaft zusammensetzender so genannter Task Forces noch weitere mit dem Ostseerat verbundene Gremien geschaffen haben.⁶⁵⁵ Während beispielsweise die 2000 gegründete⁶⁵⁶ Task Force Kontrolle ansteckender Krankheiten (Task Force on Communicable Disease Control) in der Zwischenzeit wieder aufgelöst worden ist, existiert die bereits 1996 gegründete⁶⁵⁷ Task Force Organisierte Kriminalität im

⁶⁴⁹ Euro-Fakultät Statuten (1994), Art. 2

⁶⁵⁰ Mandate of the Commissioner of the CBSS (2000), Art. 1 Abs. 1 S. 2; s.o. H. II. 2.

a.

⁶⁵¹ S.o. H. II.

⁶⁵² S.o. I. I. 1.

⁶⁵³ Terms of Reference, Nr. 6

⁶⁵⁴ S.o. I. I. 1. 4.

⁶⁵⁵ <http://www.cbss.st/summits> (am 01.02.2006)

⁶⁵⁶ Chairman's Conclusions 3rd Baltic Sea States Summit

⁶⁵⁷ Presidency Declaration 1st Baltic Sea States Summit

Ostseeraum (Task Force on Organised Crime in the Baltic Sea Region, TF-OC) heute noch.⁶⁵⁸

bb. Die Einrichtung des Ostseeratssekretariats als Meilenstein der Institutionalisierung des Ostseerats

Einen Meilenstein auf dem Weg der Institutionalisierung des Ostseerats stellte die Errichtung seines Sekretariats im Jahr 1998 dar. Dem steht auch nicht entgegen, dass dieses von Anfang an eine bloße Verwaltungseinheit ohne größere eigene politische Kompetenzen war.^{659 660} Denn trotz dieser Einschränkung hat das Sekretariat, das, wie erörtert, sogar mit Völkerrechtsfähigkeit ausgestattet wurde,⁶⁶¹ wesentlich zur Verstetigung der Arbeit des Ostseerats beigetragen.⁶⁶² Hinzu kommt, dass seine Mitarbeiter, die, wie erörtert, zahlreiche Privilegien und zumindest begrenzte Immunität genießen, persönlich und finanziell unabhängig von den Ostseeratsmitgliedern sind, da sie anders als die Angehörigen der anderen Ostseeratsgremien nicht von diesen entsandt werden.⁶⁶³

Besonders deutlich macht die Bedeutung der Entscheidung der Errichtung des Sekretariats, welche nicht zuletzt unter der Überschrift einer institutionellen Stärkung des Ostseerats stand,⁶⁶⁴ jedoch der Umstand, dass bei der Gründung des Ostseerats noch vereinbart worden war, dass die Verantwortung für Sekretariatsdienste beim jeweils den Ostseeratsvorsitz innehabenden Mitgliedsstaat liegen solle.⁶⁶⁵ Der Ostseerat sollte laut seiner Gründungssatzung explizit kein institutionelles

⁶⁵⁸ <http://www.cbss.st/summits/dbaFile671.html> (am 01.02.2006)

⁶⁵⁹ S.o. G.VI. 4.

⁶⁶⁰ Die Entscheidung für ein Sekretariat, das mit möglichst wenig Ressourcen auskommt und in erster Linie unterstützende administrative Funktionen hat, wurde im Übrigen unter anderem auf Wunsch Deutschlands getroffen, das sich gegen die Entstehung einer großen Einrichtung mit eigenständigen politischen Verantwortungen ausgesprochen hatte (Raible XII) 1) Nr. 105).

⁶⁶¹ S.o. G. VI. 2. b.

⁶⁶² Krohn in GYIL 2001, S. 69

⁶⁶³ S.o. G. VI. 3.

⁶⁶⁴ Communiqué of the 7th Ministerial Session, 4)

⁶⁶⁵ Terms of Reference (1992), Nr. 3 S. 2

Rahmenwerk mit einem ständigen Sekretariat darstellen. Vielmehr sollte die Zusammenarbeit innerhalb seiner Strukturen „von traditioneller intergouvernementaler Natur“ sein.⁶⁶⁶ Das heißt, bei seiner Gründung wurde der bloße Forumscharakter des Ostseerats noch ausdrücklich vor allem mit dem Fehlen eines eigenen Sekretariats begründet.

cc. Die Etablierung der Treffen der Fachminister unter dem Dach des Ostseerats

Schließlich hat auch der Umstand, dass sich seit 2000 bzw. 2001 die Fachminister seiner Mitglieder unter dem Dach des Ostseerats treffen,⁶⁶⁷ zu dessen weiterer Institutionalisierung beigetragen. Dies wird nicht zuletzt daran deutlich, dass diese Neuerung damals unter der ausdrücklichen Überschrift der „Implementierung einer neuen Struktur“ des Ostseerats stand.⁶⁶⁸ Zwar sollte, wie erörtert, die Unabhängigkeit der Minister erhalten bleiben und diese sollten weiterhin allein über das Ob und das Wann eines nächsten Treffens entscheiden,⁶⁶⁹ andererseits finden die Treffen aber seitdem ausdrücklich „innerhalb der Strukturen des Ostseerats“ statt,⁶⁷⁰ wobei sich der Ostseerat sowohl an ihrer Vor- und Nachbereitung beteiligt als auch teilweise mit der Umsetzung der von ihnen getroffenen Beschlüsse betraut ist.⁶⁷¹

b. Die Wiederabschaffung einiger neuer Gremien des Ostseerats in den letzten Jahren

Mit der Etablierung der Treffen der Fachminister unter seinem Dach scheint der Ostseerat aus heutiger Sicht den Zenit seiner institutionellen Entwicklung vorerst überschritten zu haben. In den letzten Jahren je-

⁶⁶⁶ Terms of Reference (1992), Nr. 3 S. 1, 2

⁶⁶⁷ S.o. I. II.

⁶⁶⁸ Annex 6 to the Communiqué of the 9th Ministerial Session

⁶⁶⁹ S.o. I. II. 1.

⁶⁷⁰ Terms of Reference, Nr. 10 S. 1

⁶⁷¹ S.o. I. II. 2.

denfalls sollte er einige seiner neuen Gremien wieder verlieren. So wurde, wie dargestellt, 2003 das auslaufende Mandat des Kommissars des Ostseerats nicht erneuert und das Amt damit de facto abgeschafft.⁶⁷² 2005 folgte die Schließung der Euro-Fakultät. Beim Kommissar wurde die allgemeine politische Entwicklung als Grund hierfür angeführt. Auch bei der Euro-Fakultät war keine Rede vom Wunsch, den Ostseerat institutionell zu schwächen.⁶⁷³ Dennoch bleibt festzuhalten, dass der Ostseerat in den letzten Jahren bis zu einem gewissen Grade institutionell wieder verschlankt wurde.

c. Zusammenfassung: Der Ostseerat als trotz seiner Verschlan- kung in den letzten Jahren institutionell gefestigter Zusammen- schluss

Trotz der beschriebenen Verschlinkung stellt der Ostseerat heute insgesamt einen institutionell gefestigten Zusammenschluss dar. Insbesondere mit Blick auf die Etablierung der Fachministertreffen unter seinem Dach und seine Ausstattung mit einem eigenen Sekretariat kann den vereinzelt Stimmen, wonach es ihm nach wie vor an einer richtigen Institutionalisierung fehle,⁶⁷⁴ nicht zugestimmt werden. Andererseits ist die anfängliche Entwicklung hin zur immer weiteren Institutionalisierung des Ostseerats in den letzten Jahren nicht nur gestoppt, sondern sogar wieder umgekehrt worden. Neben der Abschaffung des Amtes des Kommissars und der Schließung der Euro-Fakultät gibt es weitere Anzeichen, die in diese Richtung deuten. So hat man sich zum Beispiel nicht auf die Einrichtung einer Ständigen Sicherheitskonferenz unter dem Dach des Ostseerats einigen können, die nach dem 11. September 2001 von den Innenministern seiner Mitgliedsstaaten vorgeschlagen worden war.⁶⁷⁵ Hinzu kommt, dass der Rat der Außenminister in der Praxis seit 2003 nur noch alle zwei Jahre zusammentritt.⁶⁷⁶

⁶⁷² S.o. H. II.

⁶⁷³ S.o. H. I. 1.

⁶⁷⁴ Tuomioja in Baltinfo 50

⁶⁷⁵ Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 08.05.2002, S. 6

⁶⁷⁶ S.o. G. II.

4. Die Schaffung internationaler Gremien durch den Ostseerat selbst

Die Schaffung internationaler Gremien durch den Ostseerat selbst - also nicht durch seine Mitglieder - wäre für dessen völkerrechtliche Qualifikation insbesondere für den Fall von Interesse, dass diese Gremien ihrerseits über Völkerrechtsfähigkeit verfügen würden. Schließlich setzt die Fähigkeit zur Schaffung völkerrechtsfähiger internationaler Gremien stets die vorherige eigene Ausstattung mit Völkerrechtsfähigkeit voraus.⁶⁷⁷

a. Die Gründung der Euro-Fakultät durch den Ostseerat selbst

Was internationale Gremien anlangt, die der Ostseerat selbst geschaffen hat, so ist als erstes die Euro-Fakultät zu nennen. Deren Gründung wird ausdrücklich nicht etwa seinen Mitgliedern zugeordnet, sondern dem Ostseerat. So heißt es im Communiqué des Treffens des Rats der Außenminister 1993: „Der Rat hat entschieden, eine „Euro-Fakultät“ (...) zu errichten (...)“.⁶⁷⁸ Auch in ihrer ersten Satzung, die ebenfalls vom Ostseerat und nicht etwa von seinen Mitgliedern beschlossen wurde,⁶⁷⁹ wird betont, dass die Euro-Fakultät vom Ostseerat selbst gegründet worden sei.⁶⁸⁰ Das heißt, der Ostseerat konnte offensichtlich eine Einrichtung schaffen, die immerhin als „unabhängiges internationales Gremium“ qualifiziert wurde.⁶⁸¹ Andererseits ist aber auch zu beachten, dass betont wurde, der Ostseerat könne der Euro-Fakultät bereits deswegen keine Rechtsfähigkeit verleihen, weil er selbst bloß ein politisches Gremium sei ohne die Fähigkeit, eigenständig Rechtssubjekte zu schaffen.⁶⁸²

⁶⁷⁷ Mosler in ZaöRV 62, S. 25 f.; Graf Vitzthum 4. Abschnitt II) 3) a) Rn. 93; Seidl-Hohenveldern § 1 B) Rn. 0106

⁶⁷⁸ Communiqué of the 2nd Ministerial Session, 7)

⁶⁷⁹ Communiqué of the 3rd Ministerial Session, II) 7)

⁶⁸⁰ Euro-Fakultät Statuten (1994), Art. 2

⁶⁸¹ Euro-Fakultät Statuten (1994), Art. 2

⁶⁸² S.o. H. I. 2. c.

b. Die Schaffung des Amts des Kommissars des Ostseerats durch den Ostseerat selbst

Die Entscheidung über die Schaffung des Amts des Kommissars des Ostseerats ist ebenfalls dem Ostseerat selbst und nicht etwa seinen Mitgliedern zuzuordnen. Bereits das Communiqué des Treffens des Rats der Außenminister 1993 spricht davon, dass „der *Rat* die Idee, den Posten eines Kommissars (...) zu schaffen (...)“ unterstütze.⁶⁸³ Im Communiqué 1994 heißt es dann sogar ausdrücklich: „Der *Rat* schaffte das Amt des Kommissars (...)“.⁶⁸⁴ Selbst wenn der Kommissar ebenso wenig über Völkerrechtsfähigkeit verfügte wie die Euro-Fakultät und lediglich Empfehlungen ohne bindenden Charakter für die Ostseeratsmitglieder abgeben konnte,⁶⁸⁵ stellte er doch immerhin ebenfalls ein von diesen unabhängiges internationales Gremium dar - ein Gremium, das zudem mit zahlreichen internationalen Einrichtungen zusammengearbeitet hat und, wie erörtert, zumindest von den Behörden seines Gaststaates Dänemarks wie eine internationale Organisation behandelt wurde.⁶⁸⁶

c. Die Rolle des Ostseerats bei der Gründung des Ostseeratssekretariats

Der Ostseerat als Zusammenschluss war schließlich auch an der Gründung des Ostseeratssekretariats zumindest nicht vollkommen unbeteiligt. Zwar beruhte die Gründung zunächst auf der Vereinbarung über die Gründung eines Ostseeratssekretariats, laut derer „die *Regierungen der Mitgliedsstaaten*“ beschlossen, das Sekretariat zu gründen.⁶⁸⁷ Im Communiqué des folgenden Treffens des Rats der Außenminister heißt es dann aber immerhin: „Der [*Ostsee-]*Rat *bestätigt* die Entscheidung,

⁶⁸³ Communiqué of the 3rd Ministerial Session, II) 4)

⁶⁸⁴ Communiqué of the 2nd Ministerial Session, II) 1)

⁶⁸⁵ S.o. H. II. 2. b.

⁶⁸⁶ S.o. H. II. 2. a.

⁶⁸⁷ Establishment Agreement CBSS Secretariat

ein ständiges Sekretariat des Ostseerats in Stockholm zu errichten“.⁶⁸⁸ Dabei ist freilich zu beachten, dass grundsätzlich der Rat der Außenminister für die Entscheidung über die Schaffung neuer Ostseeratsgremien zuständig ist.⁶⁸⁹ Da seine Bestätigung der Entscheidung über die Sekretariatsgründung damit gleichsam ein Erfordernis für deren Ostseerats-interne Ordnungsmäßigkeit darstellte, mag der Rat der Außenminister sie auch schlicht deswegen ausgesprochen haben, um der Satzung des Ostseerats Genüge zu tun.

5. Die Stellung der Mitglieder innerhalb des Ostseerats

Die Frage nach der Stellung der Mitglieder im Ostseerat ist für die vorliegende Untersuchung insofern von Bedeutung, als ein Zusammenschluss unstreitig nur dann als internationale Organisation qualifiziert werden kann, wenn er über mindestens ein Organ verfügt, das einen eigenständigen, vom Willen seiner Mitglieder unterscheidbaren Willen bilden kann.^{690 691} Abgesehen davon wird in den Fällen, in denen die völkerrechtliche Qualifikation eines Zusammenschlusses fraglich ist, häufig auch allgemein darauf abgestellt, ob er ein gewisses Maß an Unabhängigkeit von seinen Mitgliedern genießt oder diese eine sehr prominente Stellung in ihm innehaben.⁶⁹²

a. Die paritätische und ausschließliche Besetzung der wichtigsten Ostseeratsgremien mit den Vertretern seiner Mitglieder

Grundsätzlich ist die Stellung der Mitglieder im Ostseerat, dessen wichtigste Gremien paritätisch und ausschließlich mit deren Vertretern be-

⁶⁸⁸ Communiqué of the 7th Ministerial Session, 4) f)

⁶⁸⁹ S.o. G. II.

⁶⁹⁰ Herdegen Völkerrecht § 10 1) a) Rn. 3; Seidl-Hohenveldern/Loibl § 1 A) Rn. 0105; Stein/von Buttlar 3. Abschnitt 2. Kapitel § 1 2) Rn. 367; Hobe/Kimminich 3. Kapitel 2) 2); Bleckmann Völkerrecht § 3 VIII) Rn. 137; Graf Vitzthum 4. Abschnitt I) 4) Rn. 12; Seidl-Hohenveldern S. 189; Ipsen § 31 Rn. 28

⁶⁹¹ Jelinek hat die Ausstattung mit eigenen Organen bereits im Jahr 1882 als eines der Hauptmerkmale internationaler Organisationen herausgestellt (Jelinek S. 158).

⁶⁹² Ipsen § 34 Rn. 16; Hobe/Kimminich 3. Kapitel 2) 4) 3)

setzt sind, nach wie vor absolut prominent. So gehört, wie erörtert, dem zentralen Beschluss- und Leitungsgremium des Ostseerats, dem Rat der Außenminister nicht ein einziger Vertreter des Ostseerats selbst an.⁶⁹³ Gleiches gilt für sein operatives Leitungsgremium, den Ausschuss Hoher Beamter, in dem ausschließlich Beamte aus den nationalen Außenministerien und der Europäischen Kommission zusammentreten und damit persönlich abhängige Weisungsempfänger seiner Mitglieder.⁶⁹⁴

b. Der in den Ostseeratsgremien nach wie vor geltende Einstimmigkeitsgrundsatz

Der zweite entscheidende Grund für die nach wie vor herausragende Stellung der Mitglieder im Ostseerat ist der in seinen Gremien nach wie vor geltende Einstimmigkeitsgrundsatz. Bereits die Gründungssatzung des Ostseerats legte fest, dass der Rat der Außenminister und die anderen Gremien stets einstimmig entscheiden müssen.⁶⁹⁵ Und in der neuen Ostseeratssatzung heißt es hierzu schlicht, dass alle Entscheidungen innerhalb des Ostseerats einstimmig getroffen werden.⁶⁹⁶ Ausnahmen vom Einstimmigkeitsgrundsatz, wie sie beispielsweise bei der OSZE das so genannte Konsens-minus-eins-Verfahren zulässt,⁶⁹⁷ existieren beim Ostseerat nicht. Es können also keinerlei Beschlüsse gegen den Willen auch nur eines Ostseeratsmitglieds getroffen werden.

⁶⁹³ S.o. G. II. 3.

⁶⁹⁴ S.o. G. V. 2.

⁶⁹⁵ Terms of Reference (1992), Nr. 13

⁶⁹⁶ Terms of Reference, Nr. 19

⁶⁹⁷ Das so genannte Konsens-minus-eins-Verfahren wurde bereits 1992 eingeführt. Danach sind der Ministerrat oder der Hohe Rat der OSZE „bei eindeutigen, groben und nicht behobenen Verletzungen“ der OSZE-Verpflichtungen auch ohne Zustimmung des betroffenen Staates berechtigt, Maßnahmen gegen diesen zu ergreifen (Prager Dokument über die weitere Entwicklung der KSZE-Institutionen und -Strukturen des Treffens des Rates der KSZE vom 30. bis 31. Januar 1992 (http://www.osce.org/documents/html/pdftohtml/4142_de.pdf am 09.02.2006), IV) 16)). Nur kurze Zeit nach seiner Einführung wurde das Verfahren das erste Mal angewendet, als der damalige Ausschuss Hoher Beamter (heute Hoher Rat) Jugoslawien im Juli 1992 von allen Aktivitäten suspendierte.

Hinzu kommt, dass selbst wenn ein Ostseeratsmitglied im Rat der Außenminister oder im Ausschuss Hoher Beamter einem bestimmten Vorhaben zunächst seine Zustimmung erteilt hat, dennoch keine Möglichkeit besteht, es zu belangen, falls es die eingegangenen Verpflichtungen später ignorieren sollte. Denn abgesehen davon, dass dem Ostseerat jegliche Kontrollmechanismen fehlen, um zu überprüfen, ob getroffene Beschlüsse auch umgesetzt werden, verfügt er auch nicht über irgendwelche Sanktionsmöglichkeiten. Seine neue Satzung enthält hierzu ebenso wenig eine Regelung wie seine Gründungssatzung. Die Umsetzung der in den Gremien des Ostseerats getroffenen Beschlüsse kann also nach wie vor höchstens durch politischen Druck erreicht werden.⁶⁹⁸

c. Die Entscheidungsspielräume der Ostseeratsgremien, die nicht paritätisch und ausschließlich mit den Vertretern seiner Mitglieder besetzt sind

Neben den paritätisch und ausschließlich mit Vertretern seiner Mitglieder besetzten existieren auch einige Ostseeratsgremien, die mit eigenen Beschäftigten oder zumindest mit dem Vertreter nur eines Ostseeratsmitglieds besetzt sind. Nachfolgend wird aufgezeigt, dass diese Gremien auch über, wenn auch relativ kleine, eigene Entscheidungsspielräume verfügen.

aa. Der Entscheidungsspielraum des Ostseeratssekretariats und seines Direktors

Die Mitarbeiter des Ostseeratssekretariats werden, wie erörtert, nicht von den Mitgliedern des Ostseerats entsendet und stehen daher, zumindest im engeren Sinne, weder persönlich noch finanziell in einem Abhängigkeitsverhältnis zu diesen. Andererseits verfügt das Sekretariat

⁶⁹⁸ Zur fehlenden rechtlichen Verbindlichkeit der vom Ostseerat getroffenen Beschlüsse, die lediglich den Charakter von soft law haben, s.u. 7.

aber auch nicht über wesentliche eigene Kompetenzen. Gleiches gilt für seinen Direktor, der lediglich ein oberster Verwaltungschef ohne größeren eigenen Gestaltungsspielraum und nennenswertes politisches Mandat ist.⁶⁹⁹ Bei ihm kann höchstens mit Blick darauf, dass er das jährliche Budget des Sekretariats vorschlägt⁷⁰⁰ und dessen Abteilungen organisiert,⁷⁰¹ von einem eigenen Entscheidungsspielraum ausgegangen werden, der in jedem Falle aber stark limitiert ist.

bb. Der Entscheidungsspielraum des Vorsitzenden des Ostseerats

Auch wenn es sich beim Vorsitzenden des Ostseerats nicht um einen Mitarbeiter des Ostseerats selbst handelt, sondern um den Außenminister des jeweils den Ostseeratsvorsitz innehabenden Mitgliedsstaats, stellt er ebenfalls ein Gremium dar, dessen Aktivitäten nicht auf Grund des Einstimmigkeitsprinzips jederzeit von jedem Ostseeratsmitglied blockiert werden können. Dabei ist zu beachten, dass der Vorsitzende zwar regelmäßig nur ein Vorschlagsrecht hat und ansonsten ausführt, was der Rat der Außenminister zuvor beschlossen hat,⁷⁰² immerhin aber für die inhaltliche Vorbereitung von dessen Treffen verantwortlich ist. Da ihm außerdem die Koordinierung der Ostseeratsaktivitäten zwischen den Sitzungen des Rats der Außenminister übertragen ist,⁷⁰³ kann er zum einen politische Akzente setzen und verfügt zum anderen auch über kleinere eigene Entscheidungsspielräume.

cc. Der Entscheidungsspielraum des Vorsitzenden des Ausschusses Hoher Beamter

Ein weiteres Ostseeratsgremium, das nicht paritätisch und ausschließlich mit den Vertretern seiner Mitglieder besetzt ist, ist der Vorsitzende

⁶⁹⁹ S.o. G. VI. 3., 4.

⁷⁰⁰ Terms of Reference of the Secretariat, Nr. 16 S. 1

⁷⁰¹ Terms of Reference of the Secretariat, Nr. 4 S. 3

⁷⁰² S.o. G. III.

⁷⁰³ <http://www.cbss.st/structure/thecouncil> (am 22.12.2005)

des Ausschusses Hoher Beamter. Wie erörtert regelmäßig ein hochrangiger Beamter aus dem Außenministerium des gerade den Ostseeratsvorsitz innehabenden Mitgliedsstaats.⁷⁰⁴ Dem Vorsitzenden des Ausschusses Hoher Beamter kommt insofern eine hervorgehobene Position zu, als er für die Koordinierung und Leitung der täglichen Arbeit des Ostseerats verantwortlich zeichnet. Dabei gilt für ihn aber - gleichsam nur eine Ebene tiefer - das Gleiche wie für den Vorsitzenden des Ostseerats: Er hat regelmäßig nur ein Vorschlagsrecht. Dennoch verfügt auch der Vorsitzende des Ausschusses Hoher Beamter über einen gewissen eigenen Entscheidungsspielraum. So kann er zum Beispiel auf Grund seiner Oberaufsicht über das Ostseeratssekretariat dessen Arbeitsschwerpunkte beeinflussen.⁷⁰⁵ Außerdem vertritt er den Ostseerat bei anderen internationalen Zusammenschlüssen und auf internationalen Veranstaltungen.⁷⁰⁶

dd. Der Entscheidungsspielraum des Kommissars des Ostseerats

Wenn es um Gremien geht, deren Arbeit die Ostseeratsmitglieder nicht uneingeschränkt bestimmen können bzw. konnten, ist schließlich der Kommissar des Ostseerats zu nennen. Einmal durch den Rat der Außenminister ernannt, war der Kommissar, wie erörtert, den Mitgliedern gegenüber die nächsten drei Jahre lang nicht mehr verantwortlich.⁷⁰⁷ So war es beispielsweise allein in sein Belieben gestellt, ob und in welcher Weise er von seinem Recht Gebrauch machte, in den Mitgliedsstaaten die von ihm benötigten Informationen zu sammeln.⁷⁰⁸ Auch die Entscheidung darüber, ob er vertrauliche Eingaben dem Rat der Außenminister vorlegt, ob er im Zusammenhang mit einer bestimmten Eingabe eine konkrete Maßnahme vorschlägt oder ob er bei den Mitgliedsstaaten bestimmte Unterlagen einfordert, wurde von ihm selbst-

⁷⁰⁴ S.o. G. V. 2.

⁷⁰⁵ S.o. G. V. 2.

⁷⁰⁶ Allein im Geschäftsjahr 2004-2005 hat der AHB-Vorsitzende den Ostseerat auf insgesamt 23 internationalen Veranstaltungen vertreten (CSO Annual Report 2004-05, S. 8 f.).

⁷⁰⁷ S.o. H. II. 1. b.

⁷⁰⁸ Mandate of the Commissioner of the CBSS (2000), Art. 3 Abs. 1

ständig gefällt. Das heißt, der Kommissar war nicht nur von den Ostseeratsmitgliedern unabhängig, er verfügte auch über relativ große eigene Entscheidungsspielräume.

d. Zusammenfassung: Der Ostseerat als stark von seinen Mitgliedern geprägter Zusammenschluss mit einzelnen Gremien mit eigenen Entscheidungsspielräumen

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass der Ostseerat immer noch einen in hohem Maße von seinen Mitgliedern geprägten Zusammenschluss darstellt. Insbesondere verfügt er, anders als beispielsweise die Vereinten Nationen, nicht über einen einflussreichen unabhängigen Generalsekretär, welcher als sein Kopf betrachtet werden könnte. Hinzu kommt, dass mit dem Kommissar des Ostseerats das Ostseeratsgremium, das die größte Unabhängigkeit von den Mitgliedern genoss, wieder abgeschafft wurde. Andererseits ist zu bedenken, dass mit dem Vorsitzenden des Ostseerats, dem Vorsitzenden des Ausschusses Hoher Beamter und auch dem Direktor des Ostseerats nach wie vor Ostseeratsgremien existieren, die zumindest über ein gewisses Maß an Unabhängigkeit und auch kleine eigene Entscheidungsspielräume verfügen.

6. Die Frage nach dem Ausdruck des Wunsches seiner Mitglieder, dem Ostseerat Völkerrechtsfähigkeit zu verleihen

Als Nächstes soll die Frage geklärt werden, ob einer der zahlreichen Schritte auf dem Weg der fortschreitenden Institutionalisierung des Ostseerats von seinen Mitgliedern zum Anlass genommen wurde, ihrem

Wunsch Ausdruck zu verleihen, dem Ostseerat bei dieser Gelegenheit auch Völkerrechtsfähigkeit zu verleihen.⁷⁰⁹

a. Der fehlende Ausdruck des Wunsches, dem Ostseerat im Zuge seiner Institutionalisierung in den ersten Jahren Völkerrechtsfähigkeit zu verleihen

Was als erstes die Errichtung der Euro-Fakultät und die Schaffung des Amtes des Kommissars des Ostseerats anlangt, so wurde in den ihnen zu Grunde liegenden Beschlüssen an keiner Stelle der Wunsch der Ostseeratsmitglieder zum Ausdruck gebracht, dem Ostseerat bei dieser Gelegenheit auch Völkerrechtsfähigkeit zu verleihen. Gleiches gilt im Hinblick auf die Gründung des Ostseeratssekretariats. Dieses haben die Ostseeratsmitglieder zwar, wie erörtert, selbst mit Völkerrechtsfähigkeit ausgestattet.⁷¹⁰ In der seiner Einrichtung zu Grunde liegenden Vereinbarung über die Gründung eines Ostseeratssekretariats findet sich aber kein Hinweis darauf, dass sie dabei auch dem Ostseerat als Zusammenschluss Völkerrechtsfähigkeit verleihen wollten.

In diesem Zusammenhang sei auch nochmals betont, dass das Sekretariat vom Ostseerat als Zusammenschluss streng zu unterscheiden ist. Dass es sich um zwei verschiedene Institutionen handelt, klingt bereits in der neuen Ostseeratssatzung an, in der es heißt, dass der Ostseerat von einem ständigen internationalen Sekretariat „unterstützt“ werde.⁷¹¹ Außerdem hat nicht der Ostseerat als Zusammenschluss mit Schweden ein Sitzabkommen über seine Vorrechte geschlossen, sondern ausdrücklich nur das Sekretariat. Nicht dem Ostseerat als Zusammenschluss wurden von Schweden Privilegien und Immunität gewährt, sondern ausdrücklich nur dem Sekretariat.⁷¹² Dies macht nicht zuletzt die vollständige Bezeichnung des entsprechenden Sitzabkommens als

⁷⁰⁹ Zur grundsätzlichen Frage, ob eine internationale Organisation notwendigerweise über Völkerrechtsfähigkeit verfügen muss, s.u. L. II. 1.

⁷¹⁰ S.o. G. VI. 2. b.

⁷¹¹ Terms of Reference, Nr. 18 S. 1

⁷¹² Agreement on the Privileges and Immunities of the Secretariat, Art. 3 Abs. 1, 3, 4

„Abkommen zwischen (...) Schweden und dem Sekretariat des Ostseerats über die Privilegien und die Immunität des Sekretariats“ deutlich.

b. Der fehlende Ausdruck des Wunsches, dem Ostseerat anlässlich der Etablierung der Fachministertreffen Völkerrechtsfähigkeit zu verleihen

Auch im Zusammenhang mit ihrer Entscheidung im Jahr 2000, dass die Treffen der Fachminister in Zukunft unter dem Dach des Ostseerats stattfinden sollten, äußerten die Ostseeratsmitglieder nicht den Wunsch, dem Ostseerat Völkerrechtsfähigkeit zu verleihen. Im Gegenteil heißt es in den entsprechenden Richtlinien zur Stärkung des Ostseerats sogar ausdrücklich: „Trotz der Intensivierung der Zusammenarbeit zwischen den Fachministerien bleibt der Rat ein politisches Forum (...).“⁷¹³ Der Ostseerat sollte seinen bisherigen Charakter also offensichtlich beibehalten. Hierzu passt, dass auch die Kompetenzen der Fachminister im Bereich ihrer Ressortverantwortlichkeit ausdrücklich nicht angetastet werden sollten.⁷¹⁴

c. Der fehlende Ausdruck des Wunsches, dem Ostseerat anlässlich der Verabschiedung seiner neuen Satzung Völkerrechtsfähigkeit zu verleihen

Schließlich ist zu beachten, dass auch im Zusammenhang mit der Verabschiedung der neuen Ostseeratssatzung im Jahr 2005, welche die zahlreichen in den zwölf Jahren zuvor beschlossenen institutionellen Änderungen beim Ostseerat aufgenommen und kodifiziert hat, kein Hinweis auf den Wunsch der Ostseeratsmitglieder existiert, dem Ostseerat Völkerrechtsfähigkeit zu verleihen. Die neue Satzung betont im Gegenteil sogar, dass der Ostseerat ein bloßes Forum bleiben solle, das dem politischen Dialog innerhalb der Gruppe seiner Mitglieder

⁷¹³ Guidelines regarding the strengthening of the CBSS

⁷¹⁴ Guidelines regarding the strengthening of the CBSS

dient,⁷¹⁵ und schließt mit der ausdrücklichen Feststellung, dass die Teilnahme am Ostseerat keine internationale Verpflichtung der Mitgliedsstaaten, „sei sie politischer oder rechtlicher Natur“, verletzen sollte.⁷¹⁶

d. Zusammenfassung: Der fehlende Ausdruck des Wunsches seiner Mitglieder, dem Ostseerat Völkerrechtsfähigkeit zu verleihen

Insgesamt haben die Mitglieder des Ostseerats in allen ihren Übereinkünften seinen institutionellen Ausbau betreffend an keiner Stelle den Wunsch erkennen lassen, dem Ostseerat bei dieser Gelegenheit auch Völkerrechtsfähigkeit zu verleihen. Eher im Gegenteil. Dies gilt unabhängig davon, auf welche Weise diese Übereinkünfte jeweils getroffen wurden - also unabhängig davon, ob sie in Form von Beschlüssen der Vertreter der Ostseeratsmitglieder im Rat der Außenminister erfolgten wie bei der Schaffung des Amts des Kommissars⁷¹⁷ oder in Form von außerhalb des institutionellen Rahmens des Ostseerats getroffenen Vereinbarungen wie bei der Gründung des Ostseeratssekretariats.⁷¹⁸

7. Die fehlende Begründung rechtlich verbindlicher Verpflichtungen durch die Beschlüsse des Ostseerats

Die Frage, ob die Beschlüsse des Ostseerats rechtlich verbindliche Verpflichtungen für seine Mitglieder begründen, ist mit Blick auf seine völkerrechtliche Qualifikation deswegen von besonderem Interesse, weil von der Fähigkeit der Gremien eines Zusammenschlusses, recht-

⁷¹⁵ Terms of Reference, Nr. 5 S. 1

⁷¹⁶ Terms of Reference, Nr. 22

⁷¹⁷ Ob die Beschlüsse des Ostseerats überhaupt als Übereinkünfte der Ostseeratsmitglieder angesehen werden können oder ob sie nicht vielmehr eine Willensäußerung des Ostseerats selbst darstellen, hängt insbesondere davon ab, ob man dem Rat der Außenminister als ausschließlich und paritätisch mit Vertretern der Ostseeratsmitglieder besetztem Gremium wegen des in ihm herrschenden Einstimmigkeitsgrundsatzes die Fähigkeit abspricht, einen eigenständigen Willen zu bilden (s.u. L. I. 2.).

⁷¹⁸ Vgl.o. 4. c.

lich verbindliche Beschlüsse zu fassen, grundsätzlich auf seine eigene Ausstattung mit Völkerrechtsfähigkeit geschlossen werden kann.⁷¹⁹

Denn solche Beschlüsse stellen sekundäre Rechtsakte dar, die stets einer völkerrechtlich verliehenen Rechtssetzungsbefugnis bedürfen.⁷²⁰

Der Umkehrschluss ist freilich nicht möglich, denn es existieren zahlreiche Zusammenschlüsse, die unstreitig internationale Organisationen darstellen, ohne dass ihre Gremien rechtlich verbindliche Beschlüsse fassen könnten.⁷²¹

a. Die fehlende rechtliche Verbindlichkeit des Kalmar Aktionsprogramms

Ob die Beschlüsse des Ostseerats rechtlich verbindlich sind, soll zunächst anhand des Beispiels des Kalmar Aktionsprogramms untersucht werden, nachdem dieses eine der bedeutendsten politischen Initiativen des Ostseerats darstellt.⁷²² Dabei fällt zunächst auf, dass sich das Aktionsprogramm meist nicht direkt an die Ostseeratsmitglieder wendet. Vielmehr wird es von bloßen Allgemeinaussagen dominiert, wie beispielsweise: „Die schnelle (...) und sichere Abfertigung von Reisenden und Gütern an Grenzübergängen ist wesentlich für Handel und Tourismus“⁷²³ oder „Eine kohärente Politik zur Gewährleistung einer nachhaltigen Befischung sollte entwickelt werden.“⁷²⁴ Und wenn die Ostseeratsmitglieder einmal direkt angesprochen werden, ist häufig entweder nicht von einer wirklichen Verpflichtung die Rede: „(...) alle (...) Staaten werden sich darum *bemühen*, ihre [Asyl-] Praxis in Einklang mit anerkannten internationalen Instrumenten zu bringen“⁷²⁵ oder diese Verpflichtung ist schon zu generell und unbestimmt formuliert, als dass sie rechtlich verbindlich gemeint gewesen sein könnte: „Die nationalen Be-

⁷¹⁹ Schweitzer § 3 B) IV) 1) Rn. 268; Ipsen § 31 Rn. 45; Verdross/Simma 7. Abschnitt Rn. 625; Doehring § 3 Rn. 276

⁷²⁰ Seidl-Hohenveldern S. 331; Seidl-Hohenveldern/Loibl § 15 A) III) Rn. 1517 ff.;

Ipsen § 18 Rn. 22; Doehring § 5 VII) Rn. 378 ff.; Herdegen Völkerrecht § 20 1) Rn. 1

⁷²¹ Takano S. 63; Seidl-Hohenveldern/Loibl § 1 B) Rn. 0112

⁷²² S.o. G. II. 1.

⁷²³ Kalmar Aktionsprogramm, 1.5)

⁷²⁴ Kalmar Aktionsprogramm, 3.7)

⁷²⁵ Kalmar Aktionsprogramm, 1.5)

hörden werden Maßnahmen ergreifen, um die Risiken (...) zu minimieren, die aus dem (...) Umgang mit gefährlichen Abfällen resultieren“⁷²⁶ oder „Alle Regierungen werden ihre (...) Anstrengungen fortsetzen, um die Zusammenarbeit zwischen ihren Bildungseinrichtungen (...) weiter zu fördern.“⁷²⁷

Selbst an den wenigen Stellen, an denen das Kalmar Aktionsprogramm konkretere Verpflichtungen der Ostseeratsmitglieder enthält und sich zum Beispiel wie folgt äußert: „Alle (...) Staaten werden die VN-/ECE-Konvention zum Schutz und zur Nutzung grenzüberschreitender Wasserläufe und internationaler Seen ratifizieren“⁷²⁸ oder feststellt: „(...) es wird vereinbart, dass jeder Staat sicherstellt, dass bis spätestens Januar 1997 eine (...) Behörde existiert, welche dafür zuständig ist, Hindernisse beim Grenzübergang oder bei der Zollabfertigung zu identifizieren und zu beseitigen“, ⁷²⁹ fehlt jeglicher Hinweis auf eine rechtliche Verbindlichkeit dieser Verpflichtungen. Auch wird mit keinem Wort darauf eingegangen, wie diese gegebenenfalls rechtlich durchzusetzen wäre. Von Sanktionen ganz zu schweigen. Gegen eine rechtliche Verbindlichkeit der Verpflichtungen spricht schließlich die Staatenpraxis. So ist der Umstand, dass Island die soeben erwähnte VN-/ECE-Konvention nicht nur nicht ratifiziert, sondern sogar noch nicht einmal unterschrieben hat,⁷³⁰ im Ostseerat bis heute noch nicht einmal angesprochen worden. Es steht zu vermuten, dass dies anders gewesen wäre, wenn eine entsprechende Rechtspflicht Islands bestanden hätte.

b. Die fehlende rechtliche Verbindlichkeit der Beschlüsse des Ostseerats in den letzten Jahren

Ebenso wie das Kalmar Aktionsprogramm beschränken sich auch die anderen Beschlüsse des Ostseerats in aller Regel auf allgemeine Pro-

⁷²⁶ Kalmar Aktionsprogramm, 3.3)

⁷²⁷ Kalmar Aktionsprogramm, 1.6)

⁷²⁸ Kalmar Aktionsprogramm, 3.2)

⁷²⁹ Kalmar Aktionsprogramm, 2.3)

⁷³⁰ http://www.unece.org/env/water/status/lega_wc.htm (am 15.02.2006)

grammsätze. Und wenn einmal konkretere Verpflichtungen der Ostseeratsmitglieder begründet werden, dann gilt für diese das Gleiche wie für die im Rahmen der OSZE eingegangenen Verpflichtungen⁷³¹: Sie stellen so genanntes soft law dar. Das heißt, sie begründen lediglich moralische oder politische Verpflichtungen und sind damit irgendwo in der rechtlichen Grauzone zwischen Unverbindlichkeit und Verbindlichkeit angesiedelt, die unmittelbare völkerrechtliche Qualität fehlt ihnen aber.⁷³² ⁷³³ Wie nachfolgend aufgezeigt wird, gilt dies sowohl für die Abschlusserklärungen des Rats der Außenminister als auch für die Beschlüsse des Ausschusses Hoher Beamter.

aa. Die fehlende rechtliche Verbindlichkeit der Abschlusserklärungen der letzten Treffen des Rats der Außenminister

Der Abschlusserklärung des letzten Treffens des Rats der Außenminister kann nicht eine einzige konkretere Verpflichtung der Ostseeratsmitglieder entnommen werden.⁷³⁴ Ähnliches gilt für die Abschlusserklärung des vorletzten Treffens, die ebenfalls von allgemeinen Programmsätzen geprägt ist und nur an zwei Stellen ein wenig spezifischer wird. So heißt

⁷³¹ Zum Rechtscharakter der Beschlüssen der OSZE: Bernhardt in Isensee/Kirchhof, S. 182

⁷³² Zum Begriff des soft law, das trotz fehlender unmittelbarer völkerrechtlicher Qualität zumindest zur Entstehung von Völkergewohnheitsrecht beitragen kann und dessen Verletzung als den Vorstellungen einer vertrauensvollen Zusammenarbeit widersprechend mit unfreundlichen Akten auf politischer Ebene oder im wirtschaftlichen Bereich geahndet werden kann (Hobe/Kimminich 4. Kapitel 8); Graf Vitzthum 1. Abschnitt I) 1) c) Rn. 14; Stein/von Buttlar 1. Abschnitt § 1 1) Rn. 32, 3. Abschnitt § 3 7) Rn. 457; Seidl-Hohenveldern S. 332; Herdegen Völkerrecht § 20 2) Rn. 4 ff.; Schweitzer § 3 IV) 1) Rn. 269; Ipsen § 19 Rn. 20 ff.), s.u. L. II. 2. c.

⁷³³ Eine Ausnahme hiervon bildet einzig das 2001 in Hamburg geschlossene Ostseerats-Abkommen über den Austausch von Messdaten zu radioaktiver Strahlung, das unstreitig einen völkerrechtlichen Vertrag darstellt. Dabei ist jedoch zu beachten, dass dieses Abkommen vom Rat der Außenminister nicht einfach als ein Programmpunkt unter vielen auf seinem jährlichen Treffen behandelt wurde. Es fand vielmehr extra eine feierliche Zeremonie im Hamburger Rathaus statt, in deren Verlauf sämtliche Außenminister das Abkommen unterzeichneten (Communiqué of the 10th Ministerial Session) - mit Ausnahme des russischen Außenministers, der seine Unterschrift erklärtermaßen deswegen nicht hinzufügte, weil die Duma ihre Zustimmung noch nicht erteilt hatte (Gollnik in KN v. 07.06.2001). Dies alles macht bereits den besonderen Charakter des Abkommens deutlich, das damit offensichtlich keinen Beschluss des Rats der Außenminister des Ostseerats darstellt, sondern lediglich anlässlich seines Treffens unterzeichnet wurde.

⁷³⁴ Communiqué of the 13th Ministerial Session

es mit Blick auf den Ostseeratskommissar: „Der Rat versprach dem Kommissar seine (...) Unterstützung bei der Beendigung seines Mandats“ und mit Blick auf die Nördliche Dimension: „Der Rat bestätigte, dass er weiterhin ein aktiver Partner bei (...) der Umsetzung des Aktionsplans (...) sein werde.“⁷³⁵ Ob allerdings darin konkrete Verpflichtungen der Ostseeratsmitglieder gesehen werden können, erscheint sehr fraglich. In keinem Falle aber dürften diese Verpflichtungen rechtlich verbindlich gemeint gewesen sein, nachdem weder ihr äußerst allgemein gehaltener Wortlaut noch die anschließende Staatenpraxis irgendeinen Anhaltspunkt hierfür bieten.

bb. Die fehlende rechtliche Verbindlichkeit der Beschlüsse der letzten Treffen des Ausschusses Hoher Beamter

Darauf, dass die Beschlüsse des Ausschusses Hoher Beamter - zumal diejenigen der letzten Jahre - rechtlich verbindliche Verpflichtungen der Ostseeratsmitglieder begründen würden, existiert ebenfalls kein Hinweis. So deuten weder die einzelnen Protokolle seiner letzten Treffen noch beispielsweise sein Gesamtbericht des Geschäftsjahres 2005 in diese Richtung. In letzterem wird im Gegenteil sogar bereits in der Einleitung betont, dass die Tätigkeit des Ausschusses Hoher Beamter im Wesentlichen darin bestanden habe, gemeinsame Interessen zu identifizieren und die Politik der Ostseeratsmitglieder aufeinander abzustimmen.⁷³⁶ Davon dass auf seinen Treffen darüber hinaus auch irgendwelche mit konkreten Verpflichtungen für die Ostseeratsmitglieder verbundenen Maßnahmen beschlossen worden wären, ist dagegen keine Rede. Auch in den Darstellungen der insgesamt neun Treffen des Ausschusses Hoher Beamter im Geschäftsjahr 2005 wird mit keinem Wort darauf eingegangen, dass die Ostseeratsmitglieder sich zu irgendetwas verbindlich verpflichtet hätten.

⁷³⁵ Communiqué of the 12th Ministerial Session

⁷³⁶ CSO Annual Report 2004-05, S. 3

c. Zusammenfassung: Die Beschlüsse des Ostseerats als bloßes soft law

Was die Frage nach der Begründung rechtlich verbindlicher Verpflichtungen durch die Beschlüsse des Ostseerats anlangt, so ist insgesamt festzustellen, dass es heute zwar zahlreiche internationale Zusammenschlüsse geben mag, in deren Rahmen Verpflichtungen mit rechtlicher Bindungswirkung für die jeweiligen Mitglieder begründet werden,⁷³⁷ der Ostseerat aber nicht hierzu gehört. Den in seinen Gremien gefassten Beschlüssen fehlt nach wie vor die unmittelbare völkerrechtliche Verbindlichkeit. Auf Grund ihrer höchstens moralischen und politischen Bindungswirkung stellen sie bloßes soft law dar.

8. Fazit: Die zwar erhebliche Weiterentwicklung des Ostseerats seit seiner Gründung, aber auch nach wie vor beherrschende Rolle seiner Mitglieder

Mit Blick auf die Weiterentwicklung des Ostseerats seit seiner Gründung kann zusammenfassend festgestellt werden, dass diese erheblich war. Aus einem bloßen Forum mit eher rudimentärer institutioneller Ausstattung ist der Ostseerat - trotz des Verlusts einiger Gremien in letzter Zeit - zu einem institutionell verfestigten Zusammenschluss geworden. Zudem ist es heute der Ostseerat selbst, der nach außen in Erscheinung tritt und dabei nicht nur zahlreiche Aktivitäten auf der internationalen Bühne entfaltet, sondern sogar in der Lage ist, selbst unabhängige internationale Gremien zu schaffen.

Andererseits verfügen diese Gremien nicht über Völkerrechtsfähigkeit. Und auch beim Ostseerat selbst wurde in keiner Übereinkunft seinen institutionellen Ausbau betreffend dem Wunsch Ausdruck verliehen, ihm bei dieser Gelegenheit auch Völkerrechtsfähigkeit zu verleihen. Hinzu kommt, dass seine Beschlüsse zwar mitunter konkrete Verpflichtungen

⁷³⁷ Doehring § 2 II) b) Rn. 211; Bleckmann Völkerrecht § 5 5) Rn. 225

für seine Mitglieder enthalten mögen, rechtlich aber nicht verbindlich sind. Schließlich ist zu beachten, dass die wenigen Gremien des Ostseerats, die nicht paritätisch und ausschließlich mit Vertretern seiner Mitglieder besetzt sind, nach wie vor nur über kleine eigene Entscheidungsspielräume verfügen. Auf Grund des ausnahmslos geltenden Einstimmigkeitsprinzips ist es daher auch immer noch nicht möglich, wesentliche Entscheidungen gegen den Willen nur eines Mitglieds zu treffen.

L. Die grundsätzliche Frage nach den Voraussetzungen einer internationalen Organisation

Es stellt sich die Frage, ob der Ostseerat vor dem Hintergrund der soeben beschriebenen Weiterentwicklung seit seiner Gründung heute als internationale Organisation qualifiziert werden kann. Dabei ist zunächst grundsätzlich zu beachten, dass es die relative Primitivität des Völkerrechts mit sich bringt, dass ihm keine allgemein anerkannten Definitionen selbst seiner grundlegenden Begriffe zu entnehmen sind. Dies gilt auch, obgleich er wahrscheinlich bereits im 19. Jahrhundert zum ersten Mal verwendet wurde,⁷³⁸ für den Begriff der internationalen Organisation.⁷³⁹

⁷³⁸ Nach Potter soll der Begriff der internationalen Organisation das erste Mal 1867 in einem an der Royal Academy in Edinburgh gehaltenen Vortrag aufgetaucht sein (Potter in AJIL 45, S. 803 ff.).

⁷³⁹ Schlüter S. 5; Stein/von Buttlar 3. Abschnitt 2. Kapitel § 1 2) Rn. 367; Bleckmann Völkerrecht § 16 II) 1) Rn. 772; Herdegen Völkerrecht § 10 1) a) Rn. 3

I. Die unstreitigen Voraussetzungen einer internationalen Organisation und ihre Erfüllung durch den Ostseerat

Trotz des Fehlens einer allgemein anerkannten Definition herrscht über die meisten Voraussetzungen einer internationalen Organisation Einigkeit. So kann eine internationale Organisation nach absolut herrschender Meinung nur ein auf Dauer angelegter Zusammenschluss von mindestens zwei⁷⁴⁰ Staaten oder internationalen Organisationen sein, mit dem die Mitglieder gemeinsam ein vom Völkerrecht erlaubtes Ziel verfolgen, welches nicht allein dem Fiskalbereich zuzuordnen ist, und der über mindestens ein handlungsfähiges Organ verfügt, das einen eigenständigen, auf die Erreichung des gemeinsamen Ziels gerichteten Willen bilden kann.⁷⁴¹ Nachfolgend soll zunächst erörtert werden, ob der Ostseerat zumindest diese unstreitigen Voraussetzungen erfüllt.

1. Der Ostseerat als dauerhafter Zusammenschluss mit einem vom Völkerrecht erlaubten Ziel

Wie erörtert, wurde dem Ostseerat bereits bei seiner Gründung eine Satzung gegeben, die ihn nicht nur mit - wenn auch zunächst wenigen - Gremien ausgestattet, sondern die darüber hinaus auch ausdrücklich festgelegt hat, dass mit dem Rat der Außenminister zumindest das wichtigste dieser Gremien einmal pro Jahr zusammentreten solle.⁷⁴² Der Ostseerat war damit schon bei seiner Gründung ein auf Dauer angelegter Zusammenschluss und nicht etwa lediglich eine ad hoc-

⁷⁴⁰ Bindschedler fordert als einziger eine Beteiligung von mehr als zwei Staaten oder internationalen Organisationen, ohne dies freilich näher zu begründen (Bindschedler in EPIL, S. 1289 ff.).

⁷⁴¹ Mit jeweils geringfügigen Variationen: Bleckmann Völkerrecht § 3 VIII) Rn. 137, § 16 II) 1) Rn. 772 ff.; Ipsen § 31 Rn. 15, 28 ff.; Seidl-Hohenveldern/Loibl § 1 A) Rn. 0105; Stein/von Buttlar 3. Abschnitt 2. Kapitel § 1 2) Rn. 367 ff.; Hobe/Kimminich 3. Kapitel 2) 2); Schweitzer § 5 B) I) Rn. 684 ff.; Seidl-Hohenveldern S. 189; Graf Vitzthum 4. Abschnitt I) 4) Rn. 12

⁷⁴² S.o. G. II.

Einrichtung, die nur vorübergehend einberufen wurde. Dabei sollte er nach dem Willen seiner Mitglieder mit der Förderung der Kooperation in allen den Ostseeraum betreffenden Fragen von Anfang an ein Ziel verfolgen, das vom Völkerrecht erlaubt ist und das, wenn es ein einzelner Staat verwirklichen wollte, nicht allein dessen Fiskalbereich zuzuordnen wäre.

2. Die Ausstattung des Ostseerats mit eigenen Organen, die einen eigenständigen Willen bilden können

a. Die Ausstattung des Ostseerats mit eigenen Organen

Was als nächste unstrittige Voraussetzung einer internationalen Organisation die Ausstattung mit mindestens einem handlungsfähigen Organ anlangt, so ist dabei zunächst erforderlich, dass es sich um ein eigenes Organ des jeweiligen Zusammenschlusses handelt. Nicht ausreichend ist es also, wenn lediglich ein Organ der Mitglieder mit der Verwirklichung der gemeinsamen Ziele betraut wird.^{743 744} Unproblematisch eigene Organe des Ostseerats sind beispielsweise der Direktor des Ostseeratssekretariats oder der Vorsitzende des Ausschusses Hoher Beamter. Aber auch beim Rat der Außenminister und dem Ausschuss Hoher Beamter handelt es sich um eigene Ostseeratsorgane - obwohl ihnen nur Vertreter seiner Mitglieder angehören.⁷⁴⁵ Denn selbst wenn die Mitglieder eines Zusammenschlusses die Besetzung seiner Organe zur Gänze bestimmen, werden diese dadurch nicht automatisch auch zu ihren Organen.⁷⁴⁶

⁷⁴³ Meng S. 47

⁷⁴⁴ Dies war zum Beispiel bei der Internationalen Reblauskonvention der Fall, die bereits aus diesem Grund nicht als internationale Organisation qualifiziert werden konnte (Seidl-Hohenveldern/Loibl § 1 A) Rn. 0102).

⁷⁴⁵ S.o. G. II. 3., V. 1.

⁷⁴⁶ Ipsen § 31 Rn. 28

b. Die Fähigkeit einzelner dieser Organe, einen eigenständigen Willen zu bilden

Des Weiteren müsste zumindest eines der soeben genannten Organe auch über die Fähigkeit verfügen, einen eigenständigen Willen zu bilden. In diesem Zusammenhang ist zunächst zu beachten, dass es für seine völkerrechtliche Qualifikation grundsätzlich unerheblich ist, auf welche Handlungsformen und Bindungswirkungen die Organe eines Zusammenschlusses beschränkt sind. Das heißt, es ist nicht notwendig, dass sie die Mitglieder zur Befolgung ihres Willens verpflichten können oder gar über Mittel verfügen, diesen nötigenfalls auch durchzusetzen.⁷⁴⁷ Dass die Beschlüsse der Gremien des Ostseerats rechtlich nicht verbindlich sind und er auch über keinerlei Sanktionsmöglichkeiten verfügt,⁷⁴⁸ ist also unschädlich.

Zu fordern ist jedoch grundsätzlich, dass der von den Organen des Zusammenschlusses gebildete Wille von demjenigen seiner Mitglieder unterscheidbar ist.⁷⁴⁹ Dies erscheint bei den ausschließlich und paritätisch mit Vertretern seiner Mitglieder besetzten Gremien des Ostseerats zumindest fraglich - selbst wenn zum Beispiel die Communiqués des Rats der Außenminister regelmäßig von Entscheidungen des Rats selbst und nicht etwa der Mitglieder sprechen.^{750 751} Immerhin haben die Weisungsabhängigkeit der Vertreter und der in ihnen geltende Einstimmigkeitsgrundsatz zur Folge, dass jedes Ostseeratsmitglied eine ihm missliebige Entscheidung jederzeit verhindern kann.⁷⁵² Andererseits dürften

⁷⁴⁷ Takano S. 63; Seidl-Hohenveldern/Loibl § 1 B) Rn. 0112

⁷⁴⁸ S.o. K. II. 7. c.

⁷⁴⁹ Kälin/Epiney 2. Kapitel I) 1) a); Seidl-Hohenveldern/Loibl § 1 A) Rn. 0105

⁷⁵⁰ S.o. K. II. 5. a.

⁷⁵¹ Im Falle der OSZE beispielsweise wird von denjenigen, die ihre Qualifikation als internationale Organisation ablehnen, dies teilweise damit begründet, dass bei den Erklärungen der Treffen ihrer Staats- und Regierungschefs nahezu jede Ziffer mit dem Wort „wir“ – also die Staaten – beginnt. Dies zeige, dass es in Wirklichkeit um deren Willen und nicht denjenigen der OSZE selbst gehe (Ipsen § 34 Rn. 16).

⁷⁵² Bei der grundsätzlichen Frage, inwieweit das Einstimmigkeitserfordernis in ausschließlich und paritätisch mit Vertretern seiner Mitglieder besetzten Gremien eines Zusammenschlusses der Annahme ihrer Fähigkeit zur Bildung eines eigenständigen Willens entgegensteht, ist zu beachten, dass häufig der Übereinkunft, mit welcher der Zusammenschluss gegründet wurde, der Wille seiner Mitglieder entnommen werden kann, ob die Entscheidungen dieser Gremien solche des Zusammenschlusses sein sollen (Meng S. 48 Fn. 50). Des Weiteren ist zu beachten, dass das Souveränitäts-

aber auch diese Gremien jedenfalls dann einen eigenständigen Willen bilden, wenn die Vertreter der Ostseeratsmitglieder den Wunsch haben, nicht deren partikuläre Interessen zu verfolgen, sondern vielmehr für den Ostseerat als Ganzes zu handeln. Dies wiederum mag tatsächlich häufiger der Fall sein, wenn man bedenkt, dass grundsätzlich das Interesse eines Zusammenschlusses bereits mittelfristig auch im wohlverstandenen Interesse seiner Mitglieder liegt.⁷⁵³

Unabhängig davon, ob der Rat der Außenminister oder der Ausschuss Hoher Beamter einen eigenständigen Willen bilden können, war aber zumindest der Kommissar des Ostseerats weitestgehend unabhängig von den Mitgliedern und verfügte auch über die Fähigkeit, einen von diesen unbeeinflussten, eigenständigen Willen zu bilden. Außerdem existieren ja noch der Direktor des Ostseeratssekretariats, der Vorsitzende des Ostseerats und der Vorsitzende des Ausschusses Hoher Beamter. Bei ersterem ist zu beachten, dass er zwar in erster Linie nur einen Verwaltungschef darstellt,⁷⁵⁴ dass jedoch grundsätzlich die Grenze zwischen der Erfüllung administrativer Aufgaben und solcher Aufgaben, die dem eigenständigen Willen des angeblich nur Verwaltung Ausübenden entsprechen, fließend ist.⁷⁵⁵ Was den Vorsitzenden des Ostseerats und den Vorsitzenden des Ausschusses Hoher Beamter betrifft, so verfügen sie, wie erörtert, unstreitig wenigstens über kleinere eigene Entscheidungsspielräume.⁷⁵⁶

prinzip in der Praxis der internationalen Gemeinschaft nach wie vor von so großer Bedeutung ist, dass das Einstimmigkeitserfordernis auch heute noch in vielen vor allem regionalen Zusammenschlüssen gilt, ohne dass dies ihrer Einordnung als internationale Organisation grundsätzlich entgegenstünde (Bleckmann Völkerrecht § 16 VII) Rn. 810; Bowett Chapter 12 VI) 2) a) S. 403 f.).

⁷⁵³ Seidl-Hohenveldern/Loibl § 9 A) III) 2) Rn. 0911

⁷⁵⁴ S.o. G. VI. 4. b., K. II. 5. c. bb., cc.

⁷⁵⁵ Seidl-Hohenveldern/Loibl § 10 A) I) 2) Rn. 1004

⁷⁵⁶ S.o. K. II. 5. c. bb., cc.

3. Der Ostseerat als ein aus mehreren Staaten und einem anderen Zusammenschluss bestehender Zusammenschluss

Dass nach allgemeiner Ansicht schließlich nur solche Zusammenschlüsse, die aus mindestens zwei Staaten oder anderen internationalen Zusammenschlüssen bestehen, internationale Organisationen sein können, könnte im Falle des Ostseerats deswegen problematisch sein, weil, wie erörtert, rein formal betrachtet neben den elf Ostseeanrainerstaaten auch die Europäische Kommission einen mitgliedschaftlichen Status in ihm innehat.⁷⁵⁷ Schließlich stellt die Kommission unstreitig selbst keinen Zusammenschluss dar, sondern lediglich das Organ eines Zusammenschlusses, nämlich der Europäischen Gemeinschaft bzw. der Europäischen Union.

Bereits hieran die Qualifikation des Ostseerats als internationale Organisation scheitern zu lassen, wäre jedoch nicht gerechtfertigt. Schließlich tritt die Kommission im Ostseerat nicht für sich selbst, sondern für die EG bzw. EU als Ganzes auf. Es ist deren Politik, die sie dort verfolgt, und nicht etwa ihre eigenen Interessen als Behörde. Grundsätzlich ist streng zwischen dem nach außen auftretenden Organ und der dahinter stehenden internationalen Institution zu unterscheiden.⁷⁵⁸ So stellt eine Bestimmung, wonach das Organ Mitglied eines Zusammenschlusses sein soll, in der Regel auch nur eine Bestimmung über die Wahl des Vertreters der Institution dar, die wertend betrachtet als eigentliches Mitglied anzusehen ist.⁷⁵⁹ Vorliegend ist daher nicht auf die Kommission, sondern vielmehr auf die EG bzw. EU abzustellen. Dies gilt umso mehr, als sich sogar noch ein zweites EG- bzw. EU-Organ im Ostseerat engagiert, nachdem die Ratspräsidentschaft, wie erörtert, nicht nur regelmäßig an den Ostseegipfeln teilgenommen hat, sondern

⁷⁵⁷ S.o. F.

⁷⁵⁸ Bowett Chapter 12 IV)

⁷⁵⁹ Ipsen § 5 C) I) Rn. 0514

auch auf den meisten der letzten Treffen des Rats der Außenminister vertreten gewesen ist.⁷⁶⁰

II. Das für die völkerrechtliche Qualifikation des Ostseerats entscheidende Verhältnis von internationalen Organisationen und Völkerrechtsfähigkeit

Nachdem der Ostseerat sämtliche unstreitigen Voraussetzungen einer internationalen Organisation erfüllt, kommt es für seine völkerrechtliche Qualifikation nunmehr entscheidend auf die Beantwortung der umstrittenen Frage an, ob eine internationale Organisation notwendigerweise auch über Völkerrechtsfähigkeit, also die Fähigkeit, selbst Träger völkerrechtlicher Rechte und Adressat völkerrechtlicher Pflichten zu sein, verfügen muss. Schließlich fehlt nicht nur den Beschlüssen der Gremien des Ostseerats die rechtliche Verbindlichkeit, seine Mitglieder haben vor allem auch, wie erörtert, zu keinem Zeitpunkt den Wunsch zum Ausdruck gebracht, dem Ostseerat selbst Völkerrechtsfähigkeit zu verleihen.⁷⁶¹ Dies alles wäre aber dann unschädlich, wenn für die Einordnung eines Zusammenschlusses als internationale Organisation ausreichend wäre, dass er, wie beim Ostseerat der Fall, insbesondere über ein bestimmtes Maß an institutioneller Verfestigung verfügt.

Wenn dagegen Völkerrechtsfähigkeit ein konstitutives Merkmal einer internationalen Organisation darstellt, so ist als Nächstes zu klären, auf welche Weise sie einem Zusammenschluss verliehen werden kann. Mit Blick auf den Ostseerat geht es dabei vor allem um die Frage, ob ein Zusammenschluss auch im Zuge seiner allmählichen Institutionalisierung - etwa auf Grund von soft law - Völkerrechtsfähigkeit erlangen

⁷⁶⁰ S.o. I. I. 5. und G. II. 3. b.

⁷⁶¹ S.o. K. II. 7. c. und 6. d.

kann. Schließlich hat sich der Ostseerat, wie erörtert, seit seiner Gründung in vielerlei Hinsicht erheblich weiterentwickelt.⁷⁶²

1. Die Frage, ob Völkerrechtsfähigkeit ein konstitutives Merkmal einer internationalen Organisation darstellt

Völkerrechtsfähigkeit umfasst insbesondere die Fähigkeit, völkerrechtliche Verträge abzuschließen,⁷⁶³ völkerrechtliche Ansprüche geltend zu machen⁷⁶⁴ und Partei in völkerrechtlichen Prozessen zu sein.⁷⁶⁵ Ein internationaler Zusammenschluss verfügt dann über Völkerrechtsfähigkeit, wenn er selbst Zurechnungsendsubjekt entsprechender völkerrechtlicher Rechtssätze und nicht bloß Durchgangsstation bei der Zurechnung an seine Mitglieder ist.⁷⁶⁶

a. Die Ansicht, dass eine internationale Organisation nicht notwendigerweise über Völkerrechtsfähigkeit verfügen muss

Nicht wenige Autoren vertreten, dass eine internationale Organisation zwar über Völkerrechtsfähigkeit verfügen könne, dies aber nicht notwendigerweise müsse.⁷⁶⁷ Danach kann eine internationale Organisation bereits dann entstehen, wenn ein Zusammenschluss nur über einen gewissen institutionellen Apparat verfügt, ihm bestimmte Aufgaben koordinierender, kontrollierender und vermittelnder Natur fest übertragen sind und er Kontakte mit anderen internationalen Einrichtungen unter-

⁷⁶² S.o. K. II. 8.

⁷⁶³ Vgl.o. G. VI. 2. b.

⁷⁶⁴ Dass beispielsweise die Fähigkeit eines Zusammenschlusses, Wiedergutmachungsansprüche geltend zu machen, Ausfluss seiner Ausstattung mit Völkerrechtsfähigkeit ist, wurde vom Internationalen Gerichtshof in seinem grundlegenden Bernadotte-Gutachten aus dem Jahr 1949 entschieden (Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations, ICJ Reports 1949, S. 174).

⁷⁶⁵ Bowett Chapter 11 I)

⁷⁶⁶ Pechstein/Koenig 2. Kapitel I) 1) b) aa) Rn. 62; Seidl-Hohenveldern/Loibl § 1 B) Rn. 0106; Seidl-Hohenveldern S. 190

⁷⁶⁷ Wenig in OSCE Yearbook 97, S. 368, 371; Dörr in EuR 95, S. 337; Graf Vitzthum 4. Abschnitt I) 4) Rn. 13; Bleckmann Völkerrecht § 3 VIII) Rn. 137; Hobe/Kimminich 3. Kapitel 2) 2); Stein/von Buttlar 3. Abschnitt § 1 2) d) Rn. 384; Schlüter S. 5; Doebling § 2 II) b) Rn. 213

hält. Nach dieser Ansicht wäre der Ostseerat als international vernetzter und institutionell verfestigter Zusammenschluss, dessen Gremien zahlreiche Koordinations-,⁷⁶⁸ Kontroll-⁷⁶⁹ und Vermittlungsfunktionen ausüben, eine internationale Organisation.

Was die Begründung dafür anlangt, dass Völkerrechtsfähigkeit kein konstitutives Merkmal einer internationalen Organisation darstellen soll - eine Ansicht, die im Übrigen wohl auch auf Seiten des Ostseerats von einigen vertreten wird, nachdem der Abschlussbericht der Euro-Fakultät den Ostseerat, wie erörtert, ausdrücklich als „internationale Organisation ohne Rechtsfähigkeit“ bezeichnet⁷⁷⁰ -, so beschränken sich einige Autoren gleichsam apodiktisch auf die entsprechende Feststellung, ohne sie näher zu begründen.⁷⁷¹ Einige weisen auch auf die politische Bedeutung einzelner Zusammenschlüsse hin, die dafür spreche, diesen die Qualifikation als internationale Organisation zu gewähren. Dabei wird teilweise sogar die Verleihung des „Status der internationalen Organisation“ angeregt, der offensichtlich als nicht in jedem Falle identisch mit dem „Rechtsstatus der internationalen Organisation“ angesehen wird.⁷⁷²

Andere Autoren stellen dagegen darauf ab, dass die Existenz eines institutionellen Apparats mit zur eigenständigen Willensbildung fähigen eigenen Organen, dem die vielfältigsten Aufgaben von seinen Mitglieder zugewiesen wurden, auch ein völkerrechtliches Phänomen darstelle, dem Rechnung getragen werden müsse.⁷⁷³ Der betreffende Zusammenschluss könne schon aus diesem Grund nicht einfach als juristisches Nullum betrachtet werden. Ein weiteres Argument dafür, die Ausstattung mit Völkerrechtsfähigkeit nicht als notwendige Vorausset-

⁷⁶⁸ Eine koordinierende Funktion erfüllt der Ostseerat, wie erörtert, vor allem im Zusammenhang mit den Treffen der Fachminister der Mitgliedsstaaten unter seinem Dach (s.o. I. II. 2.)

⁷⁶⁹ Kontrollfunktionen übte in besonders starkem Maße der Kommissar des Ostseerats aus, der gegenüber den Mitgliedsstaaten über relativ weitreichende Befugnisse verfügte (s.o. H. II. 1. b.).

⁷⁷⁰ S.o. H. I. 2. c.

⁷⁷¹ Schlüter S. 5; Stein/von Buttlar 3. Abschnitt § 1 2) d) Rn. 384

⁷⁷² Hobe/Kimminich 3. Kapitel 2) 4) 3)

⁷⁷³ Wenig in OSCE Yearbook 97, S. 370

zung für die Qualifikation eines Zusammenschlusses als internationale Organisation anzusehen, ergibt sich schließlich daraus, dass es vor dem erwähnten Bernadotte-Gutachten des Internationalen Gerichtshofs⁷⁷⁴ lange Zeit umstritten war, ob internationalen Zusammenschlüssen überhaupt Völkerrechtsfähigkeit zukommen kann.⁷⁷⁵ Schließlich ist es von der Feststellung, dass eine Ausstattung mit Völkerrechtsfähigkeit möglich ist, ein recht weiter Weg bis zur Annahme, dass diese sogar obligatorisch ist.

b. Warum Völkerrechtsfähigkeit ein konstitutives Merkmal einer internationalen Organisation darstellt

aa. Die teilweise unklare oder widersprüchliche Argumentation derjenigen, die Völkerrechtsfähigkeit nicht für notwendig halten

Das zuletzt genannte Argument verliert bei genauerer Betrachtung insofern an Strahlkraft, als es im Bernadotte-Gutachten nicht um den Begriff der internationalen Organisation ging, sondern vielmehr um die Frage nach den Fähigkeiten internationaler Zusammenschlüsse allgemein - unabhängig davon, ob man diese nun, wie im Gutachten geschehen, als internationale Organisation oder eben anders bezeichnet. Auch viele der oben zitierten Autoren wollen mit ihrer Feststellung, dass nicht jede internationale Organisation über Völkerrechtsfähigkeit verfüge, allem Anschein nach in erster Linie zum Ausdruck bringen, dass Völkerrechtsfähigkeit einem internationalen Zusammenschluss nicht automatisch anhaftet, sondern diesem stets von seinen Mitgliedern verliehen werden muss.⁷⁷⁶ Das heißt, sie äußern sich streng genommen über-

⁷⁷⁴ S.o. 1.

⁷⁷⁵ Bowett Chapter 11 I) S. 335

⁷⁷⁶ So liegt der Fall augenscheinlich bei Klein (s.o. a.), der zur Erläuterung seiner Feststellung, dass aus dem Begriff internationale Organisation allein sich nicht auf die Ausstattung mit Völkerrechtsfähigkeit schließen lasse (Graf Vitzthum 4. Abschnitt I) 4) Rn. 13), ausdrücklich auf ein späteres Kapitel verweist, in welchem er dann ausführt, dass Völkerrechtsfähigkeit nicht automatisch entstehe, sondern einem Zusammenschluss extra von seinen Mitgliedern verliehen werden müsse (Graf Vitzthum 4. Abschnitt II) 3) a) Rn. 93). Ähnliches gilt für Hobe und Kimminich, die ihre Feststellung, dass internationale Organisationen zwar in der Regel, aber eben nicht immer über

haupt nicht zum Begriff der internationalen Organisation bzw. zu deren Voraussetzungen.

Des Weiteren fällt auf, dass viele Autoren, die Völkerrechtsfähigkeit nicht als notwendige Voraussetzung einer internationalen Organisation ansehen, andererseits aber deren Gründung durch einen völkerrechtlichen Vertrag fordern.^{777 778} Warum eine solche Gründung eher als Abgrenzungskriterium taugen soll als die Ausstattung mit Völkerrechtsfähigkeit, ist freilich nicht ersichtlich. Wenn nach Ansicht dieser Autoren zum tatsächlichen Merkmal der institutionellen Verfestigung eines Zusammenschlusses nun doch auch ein im engeren Sinne juristisches hinzutreten soll, so dürfte sich hierfür dessen Ausstattung mit Völkerrechtsfähigkeit doch viel eher anbieten als die für seine Rechtsnatur weniger prägende Art und Weise seiner Entstehung.⁷⁷⁹ Überdies wird ein Zusammenschluss oftmals doch auch gerade deswegen durch einen völkerrechtlichen Vertrag gegründet, um ihm eben Völkerrechtsfähigkeit zu verleihen.⁷⁸⁰

bb. Argumente dagegen, Völkerrechtsfähigkeit nicht als konstitutives Merkmal einer internationalen Organisation anzusehen

Abgesehen von der teilweise unklaren oder widersprüchlichen Argumentation ihrer Anhänger sprechen vor allem auch grundsätzliche Erwägungen gegen die Ansicht, Völkerrechtsfähigkeit nicht als konstitutives Merkmal einer internationalen Organisation anzusehen. Denn die

Völkerrechtsfähigkeit verfügen, mit einem ausdrücklichen Verweis auf das Bernadotte-Gutachten des Internationalen Gerichtshofs versehen (Hobe/Kimminich 3. Kapitel 2) 2)). Auch Bowett ist in diesem Zusammenhang zu nennen (Bowett Chapter 11 I) S. 335).

⁷⁷⁷ Doehring § 2 II) b) Rn. 202, § 5 VII) Rn. 378; Bleckmann Völkerrecht § 3 VIII) Rn. 137; Schlüter S. 5

⁷⁷⁸ Zur grundsätzlichen Frage, ob für die Ausstattung eines Zusammenschlusses mit Völkerrechtsfähigkeit in jedem Falle ein völkerrechtlicher Vertrag erforderlich ist, s.u. 2.

⁷⁷⁹ Wenig vertritt sogar die Ansicht, dass die Frage, ob ein Zusammenschluss durch einen völkerrechtlichen Vertrag gegründet wurde oder nicht, für den Fall, dass er dabei nicht gleichzeitig auch mit Völkerrechtsfähigkeit ausgestattet wurde, weitgehend bedeutungslos ist (Wenig in OSCE Yearbook 97, S. 370).

⁷⁸⁰ International Institutional Law Chapter 1 II) B) 1) § 30

die bloße Feststellung der Existenz eines institutionellen Apparats mit bestimmten zugewiesenen Aufgaben, der umgangssprachlich durchaus die Bezeichnung Organisation nahe legen mag, stellt keinen rechtlichen, sondern vielmehr einen soziologischen Befund dar. Dieser jedoch ist für sämtliche juristisch relevanten Fragen, also die Fragen danach, wer haftet, wer Rechte erwirbt und wen Pflichten treffen, unergiebig⁷⁸¹ und erspart dem Juristen deswegen auch nicht die Mühe einer erneuten Abgrenzung im Einzelfall.

Ebenso wenig hängt die Beantwortung dieser Fragen von der politischen Bedeutung eines Zusammenschlusses ab. Die Qualifikation als internationale Organisation ist eine rechtliche Kategorie und darf nicht als Auszeichnung zweckentfremdet werden, die einem Zusammenschluss in Anerkennung seiner politischen Wichtigkeit verliehen wird. In diesem Zusammenhang ist insbesondere auch die Differenzierung zwischen einem „Status der internationalen Organisation“ und einem „Rechtsstatus der internationalen Organisation“⁷⁸² als missverständlich, verwirrend und überflüssig abzulehnen. Entscheidend für die genannten Fragen ist vielmehr allein die rechtliche Zurechnungsendsubjektivität.⁷⁸³ Und die liegt bei fehlender Ausstattung eines Zusammenschlusses mit Völkerrechtsfähigkeit eben weiterhin bei seinen Mitgliedern.

Schließlich ist zu berücksichtigen, dass ein Verzicht auf das Merkmal der Völkerrechtsfähigkeit - zumindest wenn stattdessen nicht wenigstens ein völkerrechtlicher Gründungsvertrag gefordert wird⁷⁸⁴ - zu großen Abgrenzungsproblemen führen würde. Dies wiederum wäre vor allem auch mit Blick darauf problematisch, dass der Begriff der internationalen Organisation in zahlreichen Vorschriften und internationalen Verträgen verwendet wird. Denn ab wann das in diesem Falle für seine völkerrechtliche Qualifikation allein ausschlaggebende ausreichende Maß an institutioneller Verfestigung eines Zusammenschlusses bejaht werden kann, ist vollkommen unklar. In diesem Zusammenhang hilft

⁷⁸¹ Ress in EuR 95, S. 32

⁷⁸² S.o. a.

⁷⁸³ Pechstein/König 2. Kapitel I) 1) b) aa) Rn. 63

⁷⁸⁴ Vgl.o. aa.

auch die Forderung, dass mindestens eines seiner Organe mit der Fähigkeit zur eigenständigen Willensbildung ausgestattet sein muss, nicht weiter. Schließlich können hierüber, wie erörtert, unter bestimmten Voraussetzungen selbst die ausschließlich mit Vertretern seiner Mitglieder besetzten Organe eines Zusammenschlusses verfügen.⁷⁸⁵

cc. Zusammenfassung: Völkerrechtsfähigkeit als konstitutives Merkmal einer internationalen Organisation

Aus den genannten Gründen kann die Ausstattung eines Zusammenschlusses mit Völkerrechtsfähigkeit nicht als ein bloß zusätzliches, nicht zwingend erforderliches Merkmal einer internationalen Organisation angesehen werden. Wenn ein institutioneller Apparat zur Erleichterung der Zusammenarbeit auf internationaler Ebene geschaffen wird, ohne dabei mit Völkerrechtsfähigkeit ausgestattet zu werden, so stellt dieser Zusammenschluss daher keine internationale Organisation, sondern lediglich eine sehr intensive Form der internationalen Kooperation dar.

2. Die Frage, auf welche Weise einem Zusammenschluss Völkerrechtsfähigkeit verliehen werden kann

Nachdem einer internationalen Organisation notwendigerweise Völkerrechtsfähigkeit verliehen worden sein muss, gilt es, mit Blick auf die völkerrechtliche Qualifikation des Ostseerats als Nächstes die umstrittene Frage zu beantworten, auf welche Weise dies geschehen kann. Einige Autoren vertreten, dass Zusammenschlüsse zwar in der Regel durch einen völkerrechtlichen Vertrag mit Völkerrechtsfähigkeit ausgestattet würden, dass es aber auch möglich sei, dass sie auf Grund von soft law allmählich in diese hineinwachsen.⁷⁸⁶ Dagegen verlangt die Mehrheit in jedem Falle das Vorliegen eines völkerrechtlichen Ver-

⁷⁸⁵ S.o. L. I. 2. b.

⁷⁸⁶ Seidl-Hohenveldern in FS für Berhardt, S. 233; Herdegen Völkerrecht § 10 1) b) Rn. 4; Seidl-Hohenveldern/Loibl § 4 A) Rn. 0402

trags⁷⁸⁷ - der unabhängig davon, wie bereits erörtert,⁷⁸⁸ auch von vielen Autoren gefordert wird, die Völkerrechtsfähigkeit nicht für ein konstitutives Merkmal einer internationalen Organisation halten.⁷⁸⁹

a. Das fehlende Erfordernis einer förmlichen Übereinkunft für die Verleihung von Völkerrechtsfähigkeit

Da die Verleihung von Völkerrechtsfähigkeit unstreitig zumindest in aller Regel durch einen völkerrechtlichen Vertrag erfolgt, ist zunächst zu klären, ob irgendwelche Anforderungen an die Form dieses Vertrags zu richten sind. Immerhin werden internationale Organisationen in der Praxis häufig nach intensiven Konferenzen durch den Abschluss einer förmlichen Übereinkunft im Sinne der WVK geschaffen,⁷⁹⁰ die gemäß Artikel 5 auch auf Verträge Anwendung findet, welche die Gründungs-urkunde einer internationalen Organisation bilden.⁷⁹¹ Daraus kann jedoch nicht gefolgert werden, dass eine förmliche Übereinkunft im Sinne der WVK zwingend wäre.⁷⁹² Ein entsprechender Rechtssatz existiert nämlich nicht, und es ist - abgesehen davon, dass die WVK in Artikel 3 selbst klarstellt, dass auch mündliche Übereinkünfte völkerrechtliche Verträge sein können - auch kein Grund ersichtlich, warum ausgerechnet bei der Schaffung von internationalen Organisationen vom völkervertragsrechtlichen Grundsatz der Formfreiheit⁷⁹³ abgewichen werden sollte.

Dass der völkerrechtliche Vertrag zur Schaffung einer internationalen Organisation die verschiedensten Formen annehmen kann und sich der entsprechende rechtliche Bindungswille insbesondere nicht zwingend

⁷⁸⁷ Ipsen § 34 Rn. 16; International Institutional Law Chapter 1 II) B) 1) § 35; Wenig in OSCE Yearbook 97, S. 371

⁷⁸⁸ S.o. 1. b. aa.

⁷⁸⁹ Doehring § 2 II) b) Rn. 202, § 5 VII) Rn. 378; Bleckmann Völkerrecht § 3 VIII) Rn. 137; Schlüter S. 5

⁷⁹⁰ Graf Vitzthum 4. Abschnitt II) 1) a) Fn. 68; Ipsen § 34 Rn. 16

⁷⁹¹ Artikel 5 der noch nicht in Kraft getretenen WVKIO ist nahezu wortgleich.

⁷⁹² Ipsen § 31 Rn. 11 f.; International Institutional Law Chapter 1 II) B) § 38; Meng S. 54; Stein/von Buttlar 3. Abschnitt § 1 2) Rn. 369

⁷⁹³ Vgl.o. D. III.

durch die Ratifizierung eines als Gründungsvertrag bezeichneten Dokuments manifestieren muss,⁷⁹⁴ wird außerdem auch durch zahlreiche konkrete Beispiele aus der Staatenpraxis belegt. So lag zum Beispiel der Schaffung des bereits mehrfach erwähnten Nordischen Rats keine schriftliche Übereinkunft zu Grunde. Ein völkerrechtlicher Vertrag wurde hier vielmehr durch übereinstimmende Beschlüsse der Parlamente der Mitgliedsstaaten geschlossen, deren Regierungen anschließend ihr Einverständnis hiermit dadurch zum Ausdruck brachten, dass sie im neu geschaffenen Zusammenschluss mitarbeiteten.⁷⁹⁵

b. Das fehlende Erfordernis einer ausdrücklichen Verleihung von Völkerrechtsfähigkeit

Abgesehen davon, dass es hierfür keiner förmlichen Übereinkunft bedarf, ist es für die Ausstattung eines Zusammenschlusses mit Völkerrechtsfähigkeit auch nicht erforderlich, dass dies ausdrücklich geschieht. So legen die Gründungsverträge von internationalen Organisationen auch in der Praxis häufig nicht explizit fest, dass diesen Völkerrechtsfähigkeit verliehen werden soll.⁷⁹⁶ In einem solchen Fall muss sich die Völkerrechtsfähigkeit gemäß der so genannten implied powers-Lehre dann aber zumindest implizit aus den der Organisation zugewiesenen Aufgaben, ihren Befugnisse oder ihrem Zweck ergeben. Es muss also mindestens eine Bestimmung existieren, die notwendigerweise das Bestehen von Völkerrechtsfähigkeit voraussetzt.⁷⁹⁷ Die implied powers-Lehre wird insbesondere auch vom Internationalen Gerichtshof vertreten, der in seinem erwähnten Bernadotte-Gutachten den Vereinten Nationen deswegen Völkerrechtsfähigkeit zuerkannt hat, weil sie andern-

⁷⁹⁴ Seidl-Hohenveldern/Loibl § 4 A) Rn. 0402; Ipsen § 31 Rn. 11

⁷⁹⁵ International Institutional Law Chapter 1 II) B) § 35; Seidl-Hohenveldern/Loibl § 4 A) Rn. 0402

⁷⁹⁶ Seidl-Hohenveldern/Loibl § 3 B) I) Rn. 0324; Schlüter S. 62

⁷⁹⁷ Graf Vitzthum 4. Abschnitt II) 3) a) Rn. 94; Stein/von Buttlar 3. Abschnitt § 1 2) d) Rn. 382, 385; Bowett Chapter 11 I) S. 335 ff.; Wenig in OSCE Yearbook 97, S. 371

falls ihre Aufgaben nicht erfüllen bzw. ihre Befugnisse nicht ausüben könnten.⁷⁹⁸

c. Die Frage nach dem Erfordernis eines völkerrechtlichen Vertrags für die Verleihung von Völkerrechtsfähigkeit

Dass die Verleihung von Völkerrechtsfähigkeit weder förmlich noch ausdrücklich erfolgen muss, sagt noch nichts darüber aus, ob in diesem Zusammenhang ein völkerrechtlicher Vertrag insgesamt entbehrlich ist. Dies ist umstritten.

aa. Die Ansicht, dass Zusammenschlüsse auf Grund von soft law allmählich in die Völkerrechtsfähigkeit hineinwachsen können

Diejenigen, die vertreten, dass Zusammenschlüsse auch ohne völkerrechtlichen Vertrag - gleichsam prozesshaft - in die Völkerrechtsfähigkeit hineinwachsen können, betonen die zunehmende Institutionalisierung der von ihnen in diesem Zusammenhang als Beispiele genannten Zusammenschlüsse.⁷⁹⁹ Sobald die dieser Institutionalisierung zu Grunde liegenden Absprachen zumindest in politischer und moralischer Hinsicht Bindungswirkung entfalteten, ihnen mithin soft law-Charakter zukomme, sei dies für die Verleihung von Völkerrechtsfähigkeit ausreichend.⁸⁰⁰ Zur Begründung wird darauf verwiesen, dass soft law Rechtsbedeutung zukommen könne. So schließe zum Beispiel der Umstand, dass ein Staat einer bestimmten soft law-Regel zugestimmt hat, aus, dass er es als völkerrechtswidrig bezeichnet, wenn ein anderer Staat diese soft law-Regel umsetzt.⁸⁰¹ Weiter wird betont, dass Zusammenschlüsse, deren Gründung bzw. weitere Institutionalisierung auf soft law beruhen, teilweise über Gremien verfügen, die selbst mit

⁷⁹⁸ Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations, ICJ Reports 1949, S. 174 ff, 179

⁷⁹⁹ Herdegen Völkerrecht § 10 1) b) Rn. 4; Seidl-Hohenveldern/Loibl § 4 A) Rn. 0402

⁸⁰⁰ Seidl-Hohenveldern in FS für Berhardt, S. 232 f.

⁸⁰¹ Seidl-Hohenveldern in FS für Berhardt, S. 233

Rechtsfähigkeit ausgestattet sind.⁸⁰² Schließlich wird die Fähigkeit dieser Zusammenschlüsse zur Fassung konkrete Verpflichtungen enthaltender Beschlüsse und zur Koordinierung der eigenen Aktivitäten mit denjenigen anderer Zusammenschlüsse hervorgehoben.⁸⁰³

bb. Warum die Verleihung von Völkerrechtsfähigkeit nicht durch soft law möglich ist

Wenn die Vertreter der Ansicht, dass auch ein Hineinwachsen in die Völkerrechtsfähigkeit auf Grund von soft law möglich ist, die zunehmende Institutionalisierung der von ihnen in diesem Zusammenhang als Beispiele genannten Zusammenschlüsse betonen, so vermag dies nicht zu überzeugen. Schließlich macht es keinen Unterschied, ob man unzutreffend argumentiert, für die Qualifikation als internationale Organisation sei bereits ein gewisses Maß an institutioneller Verfestigung ausreichend,⁸⁰⁴ oder ob man Völkerrechtsfähigkeit zwar als konstitutives Merkmal einer internationalen Organisation ansieht, diese dann aber automatisch aus der institutionellen Verfestigung eines Zusammenschlusses ableitet. In beiden Fällen stellt die Feststellung der Existenz eines gewissen institutionellen Apparats lediglich einen soziologischen Befund dar, der nicht ohne weiteres mit einer juristischen Definition verbunden werden darf.⁸⁰⁵

Auch der Hinweis auf die mit Völkerrechtsfähigkeit ausgestatteten Gremien, über die einige Zusammenschlüsse, deren Gründung bzw. weitere Institutionalisierung lediglich auf soft law beruhen, verfügen, vermag bei genauerer Betrachtung nicht zu verfangen. Denn es ist stets streng zwischen einem Zusammenschluss einerseits und beispielsweise seinem mit Rechtsfähigkeit ausgestatteten Sekretariat andererseits zu unterscheiden. Was den Ostseerat anlangt, so wurde bereits erörtert, dass es sich bei ihm und seinem Sekretariat, das sowohl über Völker-

⁸⁰² Herdegen Völkerrecht § 10 1) b) Rn. 4

⁸⁰³ Seidl-Hohenveldern in FS für Berhardt, S. 231, 233

⁸⁰⁴ S.o. 1. a.

⁸⁰⁵ Vgl.o. 1. b. bb.

rechtsfähigkeit als auch über Rechtsfähigkeit im nationalen Recht Schwedens verfügt, um zwei verschiedene, nicht zu verwechselnde Institutionen handelt.⁸⁰⁶ Gleiches gilt zum Beispiel für die OSZE, bei der die Rechtsfähigkeit ihrer Sekretariate und ihres Konfliktverhütungszentrums in Wien ebenfalls nicht mit ihrer eigenen Rechtsfähigkeit gleichgesetzt werden darf.⁸⁰⁷

Was schließlich das Argument anlangt, dass soft law Rechtsbedeutung zukomme und deswegen auch die Verleihung von Völkerrechtsfähigkeit durch soft law möglich sein müsse, so ist zunächst zutreffend, dass soft law abgesehen von seiner politisch-moralischen Wirkung auch in rechtlicher Hinsicht nicht bedeutungslos ist. So ist insbesondere seine rechtsstützende Wirkung weitgehend anerkannt,⁸⁰⁸ nachdem der Internationale Gerichtshof in seinem Namibia-Gutachten entschieden hat, dass soft law zur Auslegung und Konkretisierung von Rechtsnormen herangezogen werden kann.⁸⁰⁹ Soft law entfaltet nach herrschender Ansicht zudem insofern mittelbar rechtliche Verbindlichkeit, als - ganz abgesehen davon, dass ein Staat, der einer bestimmten soft law-Regel zugestimmt hat, es nicht als völkerrechtswidrig bezeichnen kann, wenn ein anderer Staat dieser Regel Wirksamkeit verleiht⁸¹⁰ - seine Verletzung vor allem auch zu Retorsionen führen kann.⁸¹¹

Aus diesen Wirkungen des soft law kann jedoch nicht automatisch gefolgert werden, dass es sich damit auch zur Verleihung von Völkerrechtsfähigkeit eignen würde. Dass Mitglieder eines Zusammenschlusses, dessen Gründung bzw. weitere Institutionalisierung auf soft law beruht, gegebenenfalls mit Retorsionen rechnen müssen, wenn sie ihrer Verpflichtung zur Mitwirkung und Zusammenarbeit innerhalb der Strukturen dieses Zusammenschlusses nicht nachkommen, ist nicht gleich-

⁸⁰⁶ s.o. G. VI. 2., K. II. 6. a.

⁸⁰⁷ Wenig in OSCE Yearbook 97, S. 372; Hobe/Kimminich 3. Kapitel 2) 4) 3); Ipsen § 34 II) 2) Rn. 16

⁸⁰⁸ Kälin/Epiney 2. Kapitel III) 3); Graf Vitzthum 1. Abschnitt I) 2) a) Rn. 68; Verdross/Simma S. 420 f.; Herdegen Völkerrecht § 20 2) Rn. 4

⁸⁰⁹ ICJ Reports 1971, S. 4

⁸¹⁰ Vgl.o. aa.

⁸¹¹ Bleckmann Völkerrecht § 5 6) Rn. 229; Stein/von Buttlar 3. Abschnitt § 3 7) Rn. 457

bedeutend mit der Ausstattung dieses Zusammenschlusses mit Völkerrechtsfähigkeit. Schließlich hängen die möglichen Retorsionen durch die anderen Mitglieder in keiner Weise davon ab, ob der Zusammenschluss nun über Völkerrechtsfähigkeit verfügt oder nicht. Letztendlich muss vielmehr auch hier der Wille der Mitglieder entscheiden. Wenn diese schlicht keinen rechtlichen Bindungswillen dahingehend haben, auf eigene Souveränitätsrechte zu Gunsten des Zusammenschlusses zu verzichten und diesem Völkerrechtsfähigkeit zu verleihen, so kann diese nicht einfach herbeikonstruiert werden.

3. Zusammenfassung: Die Unmöglichkeit einer Qualifikation des Ostseerats als internationale Organisation angesichts seiner fehlenden Ausstattung mit Völkerrechtsfähigkeit

Nachdem ein Zusammenschluss nicht auf Grund von soft law allmählich in die Völkerrechtsfähigkeit hineinwachsen kann, muss dem Ostseerat, obschon er sich seit seiner Gründung vor allem in institutioneller Hinsicht erheblich weiter entwickelt hat⁸¹² und über Organe verfügt, die einen eigenständigen Willen bilden können,⁸¹³ die Qualifikation als internationale Organisation versagt bleiben. Schließlich haben seine Mitglieder, wie erörtert, weder bei seiner Gründung noch bei irgendeiner späteren Gelegenheit ihrem Wunsch Ausdruck verliehen, dem Ostseerat Völkerrechtsfähigkeit zu verleihen.⁸¹⁴ Auch die implied powers-Lehre hilft hier nicht weiter, da dem Ostseerat von seinen Mitgliedern auch keine Aufgaben erteilt oder Befugnisse gewährt wurden, die Völkerrechtsfähigkeit voraussetzen würden. So konnte er mit der Euro-Fakultät und dem Kommissar des Ostseerats zwar selbst unabhängige internationale Einrichtungen schaffen, eine Ausstattung dieser Einrichtungen mit Völkerrechtsfähigkeit war ihm aber nicht möglich.⁸¹⁵

⁸¹² S.o. K. II. 3.

⁸¹³ S.o. I. 2.

⁸¹⁴ S.o. D. V., K. II. 6.

⁸¹⁵ S.o. K. II. 4.

Dass die Verweigerung einer Qualifikation des Ostseerats als internationale Organisation gerechtfertigt ist, verdeutlicht schließlich auch ein Vergleich mit der im selben Jahr gegründeten Schwarzmeerkoooperation - die, wie erörtert, ebenfalls einen regionalen Zusammenschluss an der Peripherie Europas darstellt und deren institutioneller Aufbau zudem große Ähnlichkeiten mit demjenigen des Ostseerats aufweist.⁸¹⁶ Bei der BSEC blieb es nämlich - anders als beim Ostseerat - nicht bei einer nur politisch verbindlichen Gründungserklärung. Vielmehr unterzeichneten ihre Mitglieder sechs Jahre nach der Gründung mit der BSEC-Charta einen von den Parlamenten der Mitglieder zu ratifizierenden völkerrechtlichen Vertrag,⁸¹⁷ in welchem der BSEC ausdrücklich Völkerrechtsfähigkeit und der Status einer regionalen internationalen Organisation verliehen wurden.⁸¹⁸ Hätte man auf Seiten des Ostseerats einen ähnlichen Wunsch gehabt, so hätte man sich dem Beispiel der BSEC anschließen können. Dass dies nicht geschehen ist und seine Mitglieder sogar im Gegenteil mehrfach betont haben, dass der Ostseerat lediglich ein politisches Forum darstellen solle,⁸¹⁹ darf nicht einfach ignoriert werden.

M. Die europarechtliche Einordnung des Ostseerats

Zum Abschluss der vorliegenden Untersuchung soll die Frage der rechtlichen Einordnung des Engagements der EG bzw. EU im Ostsee-

⁸¹⁶ S.o. J.

⁸¹⁷ Charter of the Organization of the Black Sea Economic Cooperation (http://bsec-organization.org/temp/discover_.htm am 26.05.2006) (im Folgenden: BSEC-Charta), Artikel 31

⁸¹⁸ BSEC-Charta, Artikel 27, 1

⁸¹⁹ S.o. K. II. 6. c.

rat erörtert werden. Dabei soll zunächst der Umfang dieses Engagements zusammenfassend beschrieben werden (I.), um anschließend die Fragen zu beantworten, ob und in welchem Maße sich die EG bzw. EU an Zusammenschlüssen wie dem Ostseerat beteiligen darf bzw. gegebenenfalls sogar muss (II.) und welche ihrer Organe hierfür intern zuständig sind (III.).

I. Das Engagement der EG bzw. EU im Ostseerat

1. Die formale Mitgliedschaft der EG bzw. EU im Ostseerat und ihre Beteiligung an dessen Gründung

Was ihr Engagements im Ostseerat anlangt, so ist zunächst zu betonen, dass die EG bzw. EU seit dessen Gründung formal Mitglied des Ostseerats gewesen ist, wobei stellvertretend für sie die Kommission als Mitglied bezeichnet wird.⁸²⁰ Das heißt, es wurde von Anfang an nicht zwischen ihrem offiziellen Status und demjenigen der anderen Mitglieder des Ostseerats differenziert. Aktuell legt die neue Ostseeratssatzung, die im Jahr 2005 mit dem Einverständnis auch des Vertreters der EG bzw. EU im Rat der Außenminister verabschiedet wurde, die Mitgliedschaft der Kommission und damit der EG bzw. EU sogar ausdrücklich fest. Wie bereits erörtert, entfaltet diese Regelung für die EG bzw. EU auch Verbindlichkeit.⁸²¹

Abgesehen davon, dass die EG bzw. EU also formal zu keiner Zeit den Status eines bloßen Beobachters oder Ähnliches innegehabt hat, ist mit Blick auf ihr Engagement im Ostseerat auch ihre Beteiligung an dessen Gründung im Jahr 1992 hervorzuheben. Wie erörtert, konnte das Verhalten des Vertreters der Kommission auf der Kopenhagener Konfe-

⁸²⁰ S.o. L. I. 3., F. II. 1.

⁸²¹ S.o. F. II. 1.

renz, der nicht zuletzt seine Unterschrift unter das Gründungsdokument des Ostseerats gesetzt hat,⁸²² von einem objektiven Beobachter nur als Beteiligung an der Gründung des Ostseerats verstanden werden.⁸²³

2. Die gleichberechtigte Vertretung der EG bzw. EU in den Gremien des Ostseerats

Im Hinblick auf das Engagement der EG bzw. EU im Ostseerat ist weiter zu betonen, dass nicht nur ihr formaler Status, sondern auch ihre Rechte und Pflichten weitgehend denen der anderen Ostseeratsmitglieder entsprechen. Zwar beteiligt sich die EG bzw. EU nicht an der Finanzierung des Ostseerats⁸²⁴ und hat noch nie dessen Vorsitz übernommen.⁸²⁵ Dies wird jedoch, wie erörtert, dadurch ausgeglichen, dass sie in all seinen Gremien mit mindestens einem Repräsentanten vertreten ist. So ist ein Mitglied der Europäischen Kommission Mitglied im Rat der Außenminister,⁸²⁶ und auch dem operativen Leitungsgremium des Ostseerats, dem Ausschuss Hoher Beamter, gehört ein Vertreter der EG bzw. EU an.⁸²⁷ Gleiches gilt schließlich für die meisten Arbeitsgruppen des Ostseerats⁸²⁸ und die mit dem Ostseerat institutionell verbundenen Ostseegipfel.⁸²⁹

In diesem Zusammenhang sei auch nochmals daran erinnert, dass alle Gremien des Ostseerats Beschlüsse nur einstimmig fassen können.⁸³⁰ Schließlich führt dies erstens dazu, dass die Vertreter der EG bzw. EU gleichsam ein Vetorecht haben und so den gesamten politischen Kurs des Ostseerats entscheidend mitprägen können.⁸³¹ Zweitens folgt aus dem Einstimmigkeitserfordernis, dass sämtliche Entscheidungen des

⁸²² S.o. E. III. 2.

⁸²³ S.o. E. IV.

⁸²⁴ S.o. F. II. 2. a.

⁸²⁵ S.o. F. II. 2. b.

⁸²⁶ S.o. G. II. 3. a.

⁸²⁷ S.o. G. V. 1.

⁸²⁸ S.o. G. VII.

⁸²⁹ S.o. I. I. 5.

⁸³⁰ S.o. K. II. 5. b.

⁸³¹ S.o. F. II. 2. a.

Ostseerats auch von der EG bzw. EU mitgetragen worden sein müssen. Dies gilt nicht zuletzt auch für bedeutende Entscheidungen wie diejenige über die Gründung des Ostseeratssekretariats, bei der die EG bzw. EU ihre Zustimmung erteilt hat, als es darum ging, die Schaffung eines immerhin mit Völkerrechtsfähigkeit ausgestatteten⁸³² internationalen Gremiums offiziell zu bestätigen.⁸³³

II. Die rechtliche Bewertung des Engagements der EG bzw. EU im Ostseerat

1. Das Tätigkeitsfeld des Ostseerats

a. Die fehlende Begrenzung des Tätigkeitsfelds des Ostseerats

Was die Frage anlangt, ob die EG bzw. EU berechtigt oder sogar verpflichtet ist, sich in der soeben beschriebenen Form am Ostseerat zu beteiligen, so ist zunächst hervorzuheben, dass dessen Tätigkeitsfeld nicht begrenzt ist. Bei der Gründung des Ostseerats wurden zwar mit der Unterstützung demokratischer Institutionen, dem wirtschaftlichen und technologischen Austausch, humanitären Fragen, dem Gesundheitswesen, dem Umweltschutz, der Energieversorgung, dem Transportwesen, dem Kommunikationswesen und der Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Kultur, der Ausbildung und des Tourismus einige Bereiche konkret genannt, in denen der Ostseerat Aktivitäten entfalten könne.⁸³⁴ Dabei wurde, wie erörtert, aber auch ausdrücklich betont, dass diese Aufzählung nicht abschließend sei.⁸³⁵ Das heißt, der Ostseerat konnte von Anfang an in jedem Bereich tätig werden, den seine Gremien für sinnvoll erachteten.

⁸³² S.o. G. VI. 2. b.

⁸³³ S.o. G. VI. 1.

⁸³⁴ Kopenhagener Erklärung, II); Terms of Reference (1992), Nr. 18

⁸³⁵ S.o. C. III.

b. Beispiele für Aktivitäten des Ostseerats in den unterschiedlichsten Bereichen

Das Fehlen jeglicher Begrenzung seines Tätigkeitsfelds hat der Ostseerat ausgiebig genutzt und sich in den unterschiedlichsten Bereichen engagiert. In den letzten Jahren richtete er dabei den Fokus verstärkt auf wirtschaftspolitische Fragen, um den Ostseeraum auf diese Weise attraktiver für internationale Investoren zu machen.⁸³⁶ Daneben hat sich beispielsweise der Rat der Außenminister auf seinem Treffen im Jahr 2005 unter anderem intensiv mit Fragen des Umweltschutzes im Ostseeraum befasst.⁸³⁷ Weitere Bereiche, in denen der Ostseerat derzeit besonders aktiv ist, sind handelspolitische Fragen, Industriepolitik, Fragen der Steuerverwaltung und Raumplanung⁸³⁸ - alles Bereiche, die bei seiner Gründung noch nicht explizit genannt worden waren.

c. Der Ostseerat als Zusammenschluss, der sowohl in Bereichen mit Legislativzuständigkeit der EG als auch in solchen mit Zuständigkeit der Mitgliedsstaaten tätig ist

Der Umstand, dass der Ostseerat über ein derart weites Spektrum an Aktivitäten verfügt, hat zur Folge, dass er sowohl in Bereichen tätig ist, für die die EG die ausschließliche Legislativzuständigkeit besitzt, als auch in Bereichen, die in die konkurrierende Zuständigkeit der EG und der Mitgliedsstaaten fallen, sowie in Bereichen, für welche die EG nur eine ergänzende Zuständigkeit hat bzw. für welche die Mitgliedsstaaten ausschließlich zuständig sind. Dabei bedeutet ausschließliche Legislativzuständigkeit der EG, dass nur diese zum Erlass von Rechtsnormen zuständig ist, konkurrierende Zuständigkeit, dass die Mitgliedsstaaten gesetzgeberisch tätig sein können, wenn die EG noch keine Rechtsnormen erlassen hat, und ergänzende Zuständigkeit, dass die Zustän-

⁸³⁶ Chairman`s Conclusions 5th Baltic Sea States Summit

⁸³⁷ Communiqué of the 13th Ministerial Session

⁸³⁸ <http://www.cbss.st/documents/fieldofcooperation/>

digkeit der EG darauf beschränkt ist, die gesetzgeberischen Maßnahmen der Mitgliedsstaaten zu ergänzen oder zu unterstützen.⁸³⁹

Ein Beispiel für eine Aktivität des Ostseerats, die in die ausschließliche Legislativzuständigkeit der EG fällt, ist seine bereits erwähnte Beschäftigung mit handelspolitischen Fragen.⁸⁴⁰ Die ausschließliche Zuständigkeit der EG für die gemeinsame Handelspolitik folgt aus Artikel 133 EGV.⁸⁴¹ Wenn sich der Ostseerat dagegen, wie zuletzt der Rat der Außenminister im Jahr 2005,⁸⁴² mit Fragen des Umweltschutzes auseinandersetzt, so ist er in einem Bereich aktiv, den die Artikel 174 ff. EGV der konkurrierenden Legislativzuständigkeit der EG und der Mitgliedsstaaten zuordnen.⁸⁴³ Die Ostseerats-Aktivitäten in kulturellen Fragen, die bereits bei seiner Gründung ausdrücklich als mögliches Tätigkeitsfeld genannt wurden,⁸⁴⁴ finden schließlich in einem Bereich statt, für den mangels Legislativzuständigkeit der EG grundsätzlich die Mitgliedsstaaten zuständig sind.

2. Die Frage, ob sich die EG an in ihrem Legislativzuständigkeitsbereich tätigen Zusammenschlüssen beteiligen muss, die keine internationalen Organisationen sind

Nachdem der Ostseerat in zahlreichen Bereichen tätig ist, die in die Legislativzuständigkeit der EG fallen, stellt sich die Frage, ob diese aus diesem Grund dazu verpflichtet ist, sich an ihm zu beteiligen. Dabei soll zunächst aufgezeigt werden, dass und weshalb die EG grundsätzlich dazu verpflichtet ist, sich an in ihrem Legislativzuständigkeitsbereich tätigen internationalen Organisationen zu beteiligen (a.). Anschließend

⁸³⁹ Streinz § 3 VI) 2); Haratsch/König/Pechstein Rn. 162 ff.; Fastenrath/Müller-Gerbes Teil 8 II) 5) Rn. 384 ff.

⁸⁴⁰ S.o. b.

⁸⁴¹ Herdegen Europarecht § 9 IV) 4) Rn. 61; Arndt 12. Teil D) S. 316; Bieber/Epiney/Haag § 33 A) Rn. 3; Fischer § 23 I) 2) Rn. 699; Haratsch/König/Pechstein Rn. 163

⁸⁴² Communiqué of the 13th Ministerial Session

⁸⁴³ Haratsch/König/Pechstein Rn. 164; Streinz § 3 VI) 2) bb) Rn. 152; Fastenrath/Müller-Gerbes Teil 8 II) 5) Rn. 386

⁸⁴⁴ Kopenhagener Erklärung, II); Terms of Reference (1992), Nr. 18

wird untersucht, ob Gleiches für Zusammenschlüsse gilt, die wie der Ostseerat nicht mit Völkerrechtsfähigkeit ausgestattet wurden und lediglich soft law produzieren (b.). Schließlich wird auf Grundlage der gewonnenen Erkenntnisse die konkrete Beteiligung der EG bzw. EU am Ostseerat rechtlich bewertet (c.).

a. Die Beteiligung der EG an internationalen Organisationen, die in einem Bereich tätig sind, der von ihrer Legislativzuständigkeit umfasst wird

aa. Die fehlende ausdrückliche Regelung einer Mitgliedschaft der EG in internationalen Organisationen

Was die Frage nach einer Verpflichtung der EG an internationalen Organisationen zu beteiligen, die in von ihrer Legislativzuständigkeit umfassten Bereichen tätig sind, so ist zunächst festzuhalten, dass weder der Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft noch der Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft (EAGV) noch der Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKSV)⁸⁴⁵ eine Mitgliedschaft der EG in internationalen Organisationen ausdrücklich vorsehen bzw. vorgesehen haben. Insbesondere gewähren bzw. gewährten die Artikel 302-304 EGV, 199-201 EAGV und 93-94 EGKSV der EG keine eigene Sachkompetenz zum Abschluss von Mitgliedschaftsübereinkommen mit internationalen Organisationen. Sie berechtigen vielmehr nur zur Wahrnehmung unterhalb der Vollmitgliedschaft liegender Beziehungen.⁸⁴⁶

⁸⁴⁵ Die Geltungsdauer des Vertrags über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl hat gemäß Art. 97 EGKSV am 23. Juli 2002 geendet.

⁸⁴⁶ Tietje in Grabitz/Hilf, vor Art. 302-304 EGV Rn. 4 f.; Schröder in von der Groeben/Schwarze, Vorb. zu Art. 302 bis 304 Rn. 3; Geiger Art. 302 EGV Rn. 4; Kokott in Streinz, Art. 302 Rn. 2

bb. Die grundsätzliche Möglichkeit der EG, Mitglied in internationalen Organisationen zu werden

Obwohl sich aus den genannten Vertragsbestimmungen eine Mitgliedschaft der EG in internationalen Organisationen nicht unmittelbar ableiten lässt und eine solche möglicherweise ursprünglich auch gar nicht vorgesehen war,⁸⁴⁷ besteht heute Einigkeit darüber, dass die EG sich grundsätzlich an der Gründung internationaler Organisationen beteiligen bzw. Mitglied in diesen werden kann.^{848 849} Prominente Beispiele hierfür sind die Welternährungsorganisation (Food and Agriculture Organization, FAO) und die Welthandelsorganisation (World Trade Organization, WTO).⁸⁵⁰ Dies ist letztlich auf die globale Dimension vieler politischer Herausforderungen zurückzuführen, die es erfordern, dass die EG ihre Befugnisse auch im Rahmen internationaler Organisationen ausübt. Dabei ist der Status eines bloßen Beobachters ohne Stimmrecht, wie er von den Artikeln 302-304 EGV, 199-201 EAGV und 93-94 EGKSV erfasst würde, oftmals nicht ausreichend, weil er nur einen unzureichenden Einfluss auf die Entscheidungsfindung innerhalb der jeweiligen Organisation gewährt.⁸⁵¹

⁸⁴⁷ Hierfür spricht, dass einerseits die Zuständigkeiten der Gemeinschaft(en) anfangs nur sehr beschränkt waren und andererseits die Bedeutung internationaler Organisationen noch nicht das heutige Maß erreicht hatte (Vedder in GS für Grabitz, S. 795; Sack in GS für Grabitz, S. 633).

⁸⁴⁸ Tomuschat in von der Groeben/Schwarze, Art. 300 EGV Rn. 21; Schmalenbach in Calliess/Ruffert, Art. 300 EGV Rn. 21; MacLeod/Hendry/Hyett S. 169; Bieber/Epiney/Haag § 33 B) II) Rn. 10; Brinkhorst in Institutional Dynamics of European Integration, S. 609 f.; Mögele in Streinz, Art. 300 EGV Rn. 11

⁸⁴⁹ Vom EuGH wurde dies im Übrigen weder im Gutachten 1/94, Slg. 1994, I-5267 (WTO) noch im Gutachten 1/76, Slg. 1977, 741 (Stilllegungsfonds) in irgendeiner Form als problematisch angesehen.

⁸⁵⁰ http://www.fao.org/unfao/govbodies/memberships_reg_en.asp (am 03.09.2006); http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/org6_e.htm (am 03.09.2006)

⁸⁵¹ Sack in GS für Grabitz, S. 634 ff.; s.u. cc.

cc. Die Verpflichtung der EG zur Mitgliedschaft in internationalen Organisationen, die in einem Bereich tätig sind, der von ihrer Legislativzuständigkeit umfasst wird

Auch wenn die Mitgliedschaft der EG in internationalen Organisationen grundsätzlich möglich ist, ist sie damit nicht automatisch befugt bzw. verpflichtet, sich auch an jeder beliebigen internationalen Organisation zu beteiligen. Dies ist vielmehr nur dann der Fall, wenn das Tätigkeitsfeld der betreffenden Organisation in einen Bereich fällt, der von ihrer Legislativzuständigkeit umfasst ist.⁸⁵² Der Grund hierfür ist, dass die EG - deren formelle Befugnis zum Abschluss des für die Gründung bzw. den Beitritt zu einer internationalen Organisation ja stets erforderlichen völkerrechtlichen Vertrags⁸⁵³ daraus folgt, dass die Gemeinschaften handlungsfähige Völkerrechtssubjekte sind⁸⁵⁴ - nicht in jedem Falle auch über die materielle Befugnis zur Beteiligung an der jeweiligen internationalen Organisation verfügt.

Eine solche Befugnis liegt vielmehr nur dann vor, wenn sie der EG zuvor von den Mitgliedsstaaten verliehen worden ist. Dies folgt aus dem gemeinschaftsrechtlichen Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung, das im Wesentlichen in den Artikeln 5 Satz 1, 7 Abs. 1 Satz 2, 249 Satz 1 EGV und Artikel 161 Satz 1 EAGV niedergelegt ist.⁸⁵⁵ Das Prinzip besagt, dass die Verträge keine generelle Ermächtigung zum Erlass von Rechtshandlungen in jedem Bereich, sondern nur Einzelermächtigungen für ganz bestimmte Rechtshandlungen in ganz bestimmten Bereichen gewähren. Es gilt grundsätzlich nicht nur für die Innen-, sondern auch für die Außenkompetenzen der Gemeinschaft. Deren Umfang wird

⁸⁵² Vedder in Grabitz/Hilf, Art. 228 EGV Rn. 26; Mögele in Streinz, Art. 300 Rn. 34; Sack in GS für Grabitz, S. 631 ff.; Gilsdorf in EuR 96, S. 160 f.

⁸⁵³ Vgl. o. L. II. 2. c. bb.

⁸⁵⁴ Siehe Art. 281 EGV und Art. 184 EAGV

⁸⁵⁵ Fastenrath/Müller-Gerbes Teil 8 II) 1) Rn. 376; Mögele in Streinz, Art. 300 EGV Rn. 12; Haratsch/König/Pechstein Rn. 166 f.; Streinz § 6 I); Arndt 6. Teil D) S. 116

damit ebenfalls von der jeweiligen Ermächtigung der Verträge bestimmt und begrenzt.⁸⁵⁶

Dabei muss die Ermächtigung zum Eingehen völkerrechtlicher Verpflichtungen nicht ausdrücklich erfolgen. Der Europäische Gerichtshof (EuGH) hat in seinem AETR-Urteil⁸⁵⁷, ergänzt u.a. durch das Kramer-Urteil⁸⁵⁸ und das Gutachten zum Stilllegungsfonds⁸⁵⁹, der Gemeinschaft auch in den Bereichen die Befugnis hierzu zuerkannt, in denen sie intern zu eigenständiger Entscheidung oder Rechtssetzung befugt ist. Dies bedeutet, dass der Umfang der Außenkompetenzen der EG in der Regel dem Umfang ihrer Legislativkompetenzen im Inneren entspricht.^{860 861} Bei einer internationalen Organisation darf und muss die EG deswegen grundsätzlich dann Mitglied werden bzw. diese gründen, wenn diese Organisation sich mit Materien beschäftigt, die in ihre Legislativzuständigkeit fallen.⁸⁶² Schließlich erfolgt nicht nur die Gründung internationaler Organisationen durch einen völkerrechtlichen Vertrag,⁸⁶³ diese fassen vielmehr häufig auch völkerrechtlich verbindliche Beschlüsse, und in ihrem Rahmen werden häufig völkerrechtlich verbindliche Abkommen ausgearbeitet.⁸⁶⁴

⁸⁵⁶ Müller-Ibold in Lenz/Borchardt, Art. 300 EGV Rn. 8; Hailbronner/Jochum Rn. 343; Herdegen Europarecht § 9 IV) 1) Rn. 55; Bieber/Epiney/Haag § 33 C) I) 1) Rn. 16; Fischer § 23 I) 1) Rn. 693; Bleckmann Europarecht Rn. 1398

⁸⁵⁷ EuGH 1971, 263

⁸⁵⁸ EuGH 1976, 1279

⁸⁵⁹ EuGH Gutachten 1/76, 1977, 741

⁸⁶⁰ Tomuschat in von der Groeben/Schwarze, Art. 300 EGV Rn. 4; Geiger Art. 300 EGV Rn. 2; Calliess/Ruffert Art. 300 EGV Rn. 3; Mögele in Streinz, Art. 300 EGV Rn. 12; Müller-Ibold in Lenz/Borchardt, Art. 300 EGV Rn. 9; Herdegen Europarecht § 9 IV) 2) Rn. 57; Fastenrath/Müller-Gerbes Teil 8 II) 3) Rn. 379; Haratsch/König/Pechstein Rn. 990; Streinz § 10 I) 2); Fischer § 23 I) 1) Rn. 693; Hailbronner/Jochum Rn. 339; Arndt 12. Teil A) I) S. 309 f.; Bleckmann Europarecht Rn. 1390; Bieber/Epiney/Haag § 33 C) I) 1) Rn. 16

⁸⁶¹ Eine gewisse Einschränkung dieser Regel haben freilich das WTO-Gutachten (EuGH Gutachten 1/94, 1994, I-5267) und das OECD-Gutachten (EuGH Gutachten 2/92, 1995, I-525) mit sich gebracht, aus denen geschlossen werden kann, dass als zusätzliche Voraussetzung für das Vorliegen von Außenkompetenzen - von einigen besonderen Fällen abgesehen - regelmäßig zu fordern ist, dass die Gemeinschaft vorher bereits von ihrer Innenkompetenz Gebrauch gemacht hat.

⁸⁶² Kokott in Streinz, Art. 302 EGV Rn. 31; MacLeod/Hendry/Hyett S. 62 f., 169; Dausies in EuR 79, S. 157 ff.; Vedder S. 153 ff.; Vedder in Development and Developing International and European Law, S. 510; Petersmann in ZaöRV 75, S. 230 ff.

⁸⁶³ S.o. L. II. 2. c.

⁸⁶⁴ Schweitzer § 3 B) IV) 1) Rn. 268; Ipsen § 31 Rn. 45; Verdross/Simma 7. Abschnitt Rn. 625; Doehring § 3 Rn. 276; Herdegen Völkerrecht § 20 1) Rn. 1

dd. Die parallele Mitgliedschaft der EG und der Mitgliedsstaaten in internationalen Organisationen, die sowohl in Bereichen mit Legislativzuständigkeit der EG als auch in solchen mit Zuständigkeit der Mitgliedsstaaten tätig sind

Für den Fall, dass eine internationale Organisation sich mit Materien, welche die EG gesetzgeberisch zu regeln befugt ist, ebenso beschäftigt wie mit solchen, für welche die Mitgliedsstaaten die Legislativzuständigkeit haben, ist mit Blick auf das Prinzip der begrenzten Einzelmächtigung eine alleinige Mitgliedschaft der EG nicht angemessen. Vielmehr ist regelmäßig zu fordern, dass sowohl die EG als auch die Mitgliedsstaaten Mitglied werden. Dabei sollte grundsätzlich für beide Seiten die volle Mitgliedschaft das Ziel sein, wobei freilich zu berücksichtigen ist, dass dies in der Praxis nicht immer durchsetzbar ist.⁸⁶⁵ Es gilt also, ein so genanntes gemischtes Abkommen anzustreben, in dessen Rahmen die EG und die Mitgliedsstaaten gemeinsam die Organisation gründen bzw. ihr beitreten.⁸⁶⁶

Was die konkrete Ausgestaltung des Zusammenspiels der EG und der Mitgliedstaaten im Kontext einer parallelen Mitgliedschaft anlangt, so existiert eine Kooperationspflicht, die einen exemplarischen Fall der Anwendbarkeit der Kohärenzregel des Artikel 10 EGV darstellt.⁸⁶⁷ Zwar enthält der EGV - anders als der EAGV mit seinem Artikel 102 - zumindest keine allgemeine Regelungen für die Aushandlung und Ausgestaltung eines gemischten Abkommens, weswegen zunächst die einschlägigen Vorschriften des Artikels 300 EGV gelten. Der EuGH hat aber festgelegt, dass darüber hinaus sowohl beim Abschluss als auch

⁸⁶⁵ Kokott in Streinz, Art. 302 EGV Rn. 31; Vedder S. 159; MacLeod/Hendry/Hyett S. 63; Vedder in Grabitz/Hilf Art. 228 EGV Rn. 26; Tomuschat in Hilf/Tomuschat, S. 155 f.; Sack in GS für Grabitz, S. 633 ff.; Petersmann in ZaöRV 75, S. 231 f.; Rosas in International Law Aspects of the European Union, S. 139

⁸⁶⁶ Tomuschat in von der Groeben/Schwarze, Art. 300 EGV Rn. 26; Müller-Ibold in Lenz/Borchardt, Art. 300 EGV Rn. 11; Schmalenbach in Calliess/Ruffert Art. 300 EGV Rn. 25 f.; Geiger Art. 300 EGV Rn. 32 ff.; Kokott in Streinz, Art. 302 EGV Rn. 31; Bieber/Epiney/Haag § 33 C) I) 3) Rn. 28; Hailbronner/Jochum Rn. 343; Streinz § 5 IV) 4) Rn. 486 ff.; Arnold in ArchVR 80-81, S. 419 ff.; Gilsdorf in EuR 96, S. 160

⁸⁶⁷ Mögele in Streinz, Art. 300 EGV Rn. 63 ff.; Schmalenbach in Calliess/Ruffert Art. 300 EGV Rn. 25; Tomuschat in von der Groeben/Schwarze, Art. 300 EGV Rn. 34; Hailbronner/Jochum Rn. 343; MacLeod/Hendry/Hyett S. 171; Eberle S. 146 ff.; Rosas in International Law Aspects of the European Union, S. 139; Hilf in EuZW 95, S. 7

bei der Erfüllung gemischter Abkommen eine enge Zusammenarbeit zwischen der EG und den Mitgliedsstaaten sicherzustellen ist.⁸⁶⁸ So soll insbesondere der Notwendigkeit einer „einheitlichen völkerrechtlichen Vertretung der Gemeinschaft“ Rechnung getragen werden.⁸⁶⁹

Vor diesem Hintergrund treffen die Gemeinschaft und die Mitgliedsstaaten oftmals Vereinbarungen, in denen die Modalitäten der Zusammenarbeit innerhalb von internationalen Organisationen präzisiert werden, insbesondere im Hinblick auf die Bildung eines gemeinsamen Standpunkts. Ein Beispiel hierfür sind die Abmachungen über die Rollen- und Aufgabenverteilung innerhalb der FAO. Wenn keine solche Vereinbarung existiert, muss die erforderliche Kooperation im Rahmen der täglichen Arbeit sichergestellt werden, insbesondere im Vorfeld von Beschlüssen der Gremien der Organisation.⁸⁷⁰ In diesem Zusammenhang verbietet sich jede schematische Lösung. Vielmehr ist entscheidend, mit einem pragmatischen Vorgehen dafür zu sorgen, der Gemeinschaft und den Mitgliedsstaaten in der in der konkreten Situation bestmöglichen Weise einen kompetenzgemäßen Einfluss auf die jeweilige Entscheidungsfindung zu gewähren.⁸⁷¹

b. Die Verpflichtung der EG, sich an in ihrem Legislativzuständigkeitsbereich tätigen Zusammenschlüssen zu beteiligen, die keine internationalen Organisationen sind

Nachdem bei internationalen Organisationen, die sowohl in Bereichen innerhalb der Legislativzuständigkeit der EG als auch in solchen innerhalb der Zuständigkeit der Mitgliedsstaaten tätig sind, grundsätzlich eine parallele Mitgliedschaft anzustreben ist, stellt sich mit Blick auf die

⁸⁶⁸ WTO-Gutachten 1/94, 1994, I-5267 Rn. 108; Rechtssache FAO C-25/94, 1996, I-1469 Rn. 48; ILO-Gutachten 2/91, 1993, I-1061 Rn. 38

⁸⁶⁹ Rechtssache FAO C-25/94, 1996, I-1469 Rn. 48

⁸⁷⁰ Schmalenbach in Calliess/Ruffert Art. 300 EGV Rn. 46; Mögele in Streinz, Art. 300 EGV Rn. 65

⁸⁷¹ Schröder in Calliess/Ruffert, Vorbem. zu Art. 300 - 304 EGV Rn. 7; Hilf in EuZW 95, S. 8; Petersmann in ZaöRV 75, S. 231; Dausen in EuR 79, S. 169 f.; Sack in GS für Grabitz, S. 659

europarechtliche Einordnung des Ostseerats die Frage, ob dies auch für andere internationale Zusammenschlüssen gilt - schließlich muss dem Ostseerat mangels Ausstattung mit Völkerrechtsfähigkeit die Qualifikation als internationale Organisation versagt bleiben.⁸⁷² Voraussetzung hierfür wäre freilich, dass die Außenkompetenzen der EG auch das politische Handeln umfassen und dass für dieses Handeln die gleichen Zuständigkeitsregeln wie für rechtlich verbindliches Handeln gelten.

aa. Das Fehlen von Normen in den Gemeinschaftsverträgen, die das rechtlich nicht verbindliche Handeln der EG unmittelbar regeln

Zunächst ist zu beachten, dass in den Gemeinschaftsverträgen keine Normen existieren, die das rechtlich nicht verbindliche Handeln der EG und insbesondere den Abschluss rechtlich nicht bindender Abkommen wie der Kopenhagener Erklärung⁸⁷³ grundsätzlich regeln. Die Artikel 302 bis 304 EGV und 199 bis 201 EAGV, welche die Beziehung der Gemeinschaft zu internationalen Organisationen und in diesem Zusammenhang auch den Abschluss so genannter Verwaltungsabkommen zum Inhalt haben, erfassen zwar auch den Abschluss rechtlich nicht bindender Abkommen. Dies gilt aber nur für solche Abkommen, welche die Zusammenarbeit selbst betreffen, sich also beispielsweise mit dem Austausch von Informationen, der Aufnahme verwaltungsmäßiger Arbeitskontakte oder der gegenseitigen Teilnahme an Sitzungen befassen.⁸⁷⁴ Die Artikel 302 bis 304 EGV bzw. 199 bis 201 EAGV enthalten also keine allgemein gültigen Regeln für den Abschluss rechtlich nicht bindender Abkommen durch die EG.

Gleiches gilt für Artikel 300 EGV, der ausdrücklich das Prozedere beim Abschluss von „Abkommen“ mit dritten Staaten oder Organisationen

⁸⁷² S.o. L. II. 3.

⁸⁷³ Vgl.o. D. V.

⁸⁷⁴ Tietje in Grabitz/Hilf, vor Art. 302 – 304 EGV Rn. 8; Kokott in Streinz, Art. 302 EGV Rn. 8 ff. Schröder in Calliess/Ruffert, Vorbem. zu Art. 300 - 304 EGV Rn. 3; Geiger Art. 302 EGV Rn. 3 f.

durch die EG regelt. Für ihn ist, wie nicht zuletzt auch der EuGH bestätigt hat,⁸⁷⁵ zwar die Form bzw. Bezeichnung des jeweiligen Abkommens unerheblich, also egal, ob von einem Vertrag, einem Protokoll oder einem Briefwechsel die Rede ist. „Abkommen“ in seinem Sinne sind aber zunächst nur völkerrechtliche Verträge,⁸⁷⁶ die freilich auf Grund der im Völkerrecht grundsätzlich herrschenden Formfreiheit die verschiedenste Gestalt annehmen können.⁸⁷⁷ Das heißt, Abkommen rein politischen Charakters ohne rechtliche Bindungswirkung werden von Artikel 300 EGV zumindest nicht unmittelbar erfasst. Gleiches gilt für die Artikel 101 bis 106 EAGV,⁸⁷⁸ die hinsichtlich der geregelten Sachverhalte Artikel 300 EGV weitgehend entsprechen.

bb. Die Geltung der allgemeinen Zuständigkeitsregeln beim rechtlich nicht verbindlichen Handeln der EG

Das Fehlen von Normen, die das rechtlich nicht verbindliche Handeln der EG und insbesondere den Abschluss rechtlich nicht bindender Abkommen unmittelbar regeln, bedeutet nicht automatisch, dass die EG hierzu nicht berechtigt wäre und solche Abkommen nicht abschließen könnte. Die EG hat sich im Laufe der Zeit zu einem bedeutenden Akteur auf der internationalen politischen Bühne entwickelt, dem unstreitig neben der Fähigkeit zum Abschluss völkerrechtlicher Verträge auch die Fähigkeit zum Abschluss rechtlich nicht bindender Abkommen und anderem politischen Handeln zukommt.⁸⁷⁹ Mit anderen Worten entspricht

⁸⁷⁵ Frankreich/Kommission 1994, I-3641

⁸⁷⁶ Tomuschat in von der Groeben/Schwarze, Art. 300 EGV Rn. 18; Schmalenbach in Calliess/Ruffert, Art. 300 EGV Rn. 23; Müller-Ibold in Lenz/Borchardt, Art. 300 EGV, Rn. 15; Geiger Art. 300 EGV Rn. 8; Hailbronner/Jochum Rn. 346; Streinz § 10 II) 2) d); Bieber/Epiney/Haag § 33 C) I) 2); Haratsch/Koenig/Pechstein Rn. 992 f.; MacLeod/Hendry/Hyett S. 121

⁸⁷⁷ Heintschel von Heinegg 2. Kapitel I) Rn. 118; Paenson V) A) 1) 1); Dixon 3.1; Schweitzer/Weber 1. Kapitel 2. Abschnitt Rn. 8; Bleckmann Grundprobleme und Methoden des Völkerrechts § 4 I) 1); Doehring § 5 II) Rn. 337; Graf Vitzthum 1. Abschnitt III) 1) a) Rn. 115

⁸⁷⁸ MacLeod/Hendry/Hyett S. 76

⁸⁷⁹ Schröder in Calliess/Ruffert, Vorbem. zu Art. 300 - 304 EGV Rn. 2; MacLeod/Hendry/Hyett S. 121; Petersmann in ZaöRV 75, S. 231

der „treaty-making power“ inhaltlich eine „policy making power“.⁸⁸⁰ Fraglich ist allein, welche Zuständigkeitsregeln hierfür im Einzelnen gelten.

aaa. Argumente gegen eine Geltung der allgemeinen Zuständigkeitsregeln beim bloßen politischen Handeln der EG

Auf den ersten Blick scheinen einige Argumente gegen die Geltung der gleichen Zuständigkeitsregeln im Bereich des bloß politischen Handelns wie im Bereich des rechtlich verbindlichen Handelns zu sprechen. Dies nicht zuletzt mit Blick auf die in der vorliegenden Untersuchung gewonnenen Erkenntnisse. So verfährt die *ratio iudicandi* der beschriebenen AETR-Rechtsprechung des EuGH⁸⁸¹ im Bereich des politischen Handelns zumindest nicht direkt. Insbesondere nicht wenn sie in erster Linie darin gesehen wird, dass die EG nicht befugt sein solle, völkerrechtliche Verpflichtungen einzugehen, die sie nicht in internes Gemeinschaftsrecht umsetzen kann, bzw. dass die Mitgliedsstaaten nicht befugt sein sollen, völkerrechtliche Verpflichtungen einzugehen, die mit bestehendem oder zukünftigem Gemeinschaftsrecht nicht vereinbar sind.⁸⁸² Denn bei rechtlich nicht bindenden Abkommen besteht die Gefahr eines Auseinanderfallens von völkerrechtlicher Bindung und interner Kompetenz zur Rechtssetzung offensichtlich nicht.

Ein weiteres Argument gegen die Geltung der gleichen Zuständigkeitsregeln ist, dass das nur politische Handeln und das rechtlich verbindliche zumindest rein juristisch betrachtet streng zu unterscheiden sind. Und zwar, wie bereits erörtert, danach, ob auf Seiten der Beteiligten rechtlicher Bindungswillen vorhanden ist oder eben nicht.⁸⁸³ Was speziell die Frage der Mitgliedschaft in bloß politischen internationalen Zusammenschlüssen anlangt, so ist in der vorliegenden Untersuchung

⁸⁸⁰ Grabitz in KSE 25, S. 47, 77

⁸⁸¹ S.o. a. cc.

⁸⁸² Vgl. Fastenrath/Müller-Gerbes Teil 8 II) 3) Rn. 379; Bieber/Epiney/Haag § 33 C) I) 1) Rn. 16; Bleckmann Europarecht Rn. 1386; Dausen in EuR 79, S. 143; Gilsdorf in EuR 96, S. 147

⁸⁸³ S.o. D. IV.

zudem aufgezeigt worden, dass ein Hineinwachsen in die Völkerrechtsfähigkeit nicht möglich ist. Wie erörtert, können internationale Zusammenschlüsse, denen von ihren Mitgliedern keine Völkerrechtsfähigkeit verliehen wurde, nicht einfach qua Institutionalisierung zu internationalen Organisationen werden.⁸⁸⁴ Dies wiederum könnte dagegen sprechen, von einem fließenden Übergang zwischen bloß politischen internationalen Zusammenschlüssen und internationalen Organisationen auszugehen, der als eines der Argumente dafür angeführt wird, warum für die Mitgliedschaft der EG die gleichen Zuständigkeitsregeln gelten müssten.⁸⁸⁵

bbb. Warum auch beim rechtlich nicht verbindlichen Handeln der EG die allgemeinen Zuständigkeitsregeln gelten

Auch wenn auf den ersten Blick einige Argumente gegen die Geltung der allgemeinen Zuständigkeitsregeln auch im Bereich des bloß politischen Handelns sprechen, führt bei genauerer Betrachtungsweise kein Weg hieran vorbei. Daran vermögen auch die in der vorliegenden Untersuchung gewonnenen Erkenntnisse nichts zu ändern. Eher im Gegenteil. Schließlich ist insbesondere im Zusammenhang mit der rechtlichen Qualifizierung der Kopenhagener Erklärung auch erörtert worden, dass die Unterscheidung, ob es sich bei einer bestimmten Übereinkunft um einen völkerrechtlichen Vertrag oder eine bloße politische Absichtserklärung handelt, oftmals sehr schwer fällt.⁸⁸⁶ Das heißt, juristisch betrachtet mögen bloß politisches und rechtlich verbindliches Handeln zwar streng zu unterscheiden sein, in der Praxis sind die Übergänge sehr wohl fließend.

Hinzu kommt, dass die EG auf der internationalen Bühne in den Bereichen, in denen ihr Kompetenzen übertragen wurden, an die Stelle der Mitgliedsstaaten getreten ist. Dies bedeutet aber, dass sie in diesen Be-

⁸⁸⁴ S.o. L. II. 2. c. bb.

⁸⁸⁵ Vedder in Grabitz/Hilf Art. 228 EGV Rn. 25; Vedder in GS für Grabitz, S. 797 Fn.

14

⁸⁸⁶ S.o. D. IV.

reichen auch für das politische Handeln zuständig sein muss, wenn sie von diesen Kompetenzen sinnvollen Gebrauch machen und sich zudem nicht vollkommen isolieren will.⁸⁸⁷ Schließlich ist auch international fast jedes rechtlich verbindliche Handeln in einen politischen Prozess eingebettet. Die EG, die nach der AETR-Rechtsprechung vor allem in der Lage sein muss, die ihr von den Verträgen zugewiesenen Aufgaben auch nach außen effektiv wahrzunehmen,⁸⁸⁸ muss also in den Bereichen ihrer Legislativzuständigkeit auch über die *policy making power* verfügen.⁸⁸⁹ Aus dieser wiederum folgt ihre Kompetenz nicht nur zur Wahrnehmung der laufenden Tätigkeiten in internationalen Organisationen,⁸⁹⁰ sondern auch in internationalen Zusammenschlüssen ohne Völkerrechtsfähigkeit. Denn es ist kein Grund ersichtlich, warum der Umfang der *policy making power* der EG ausgerechnet von der rechtlichen Qualifikation des jeweiligen Zusammenschlusses abhängen sollte.

Dies gilt umso mehr, wenn man bedenkt, dass die Beschlüsse institutionalisierter Konferenzen oder anderer internationaler Zusammenschlüsse ohne Völkerrechtsfähigkeit *de facto* eine viel stärkere Bindungswirkung als die rechtlich verbindlichen Beschlüsse internationaler Organisationen haben können. Es wurde bereits erörtert, dass *soft law*, selbst wenn ihm die unmittelbare völkerrechtliche Qualität fehlt, starke moralische und politische Verpflichtungen begründen kann.⁸⁹¹ Auch deswegen müssen für das rechtlich nicht verbindliche Handeln der EG die gleichen Zuständigkeitsregeln gelten wie für das rechtlich verbindliche. Daraus wiederum folgt, dass auch internationale Zusammenschlüsse ohne Völkerrechtsfähigkeit grundsätzlich von der EG und den Mitgliedsstaaten gemeinsam gegründet und getragen werden müssen, wenn sie in Bereichen tätig sind, die sowohl in die Legislativzuständigkeit der EG als auch in diejenige der Mitgliedsstaaten fallen.

⁸⁸⁷ MacLeod/Hendry/Hyett S. 121; Vedder in *Development and Developing International and European Law*, S. 511; Vedder in *GS für Grabitz*, S. 797; Petersmann in *ZaöRV* 75, S. 231

⁸⁸⁸ Müller-Iboldin Lenz/Borchardt, Art. 300 EGV Rn. 9; Arndt 12. Teil A) S. 309 f.; Fastenrath/Müller-Gerbes Teil 8 II) 3) Rn. 379; Geiger in *JZ* 95, S. 975

⁸⁸⁹ Schröder in *Calliess/Ruffert*, Vorbem. zu Art. 300 - 304 EGV Rn. 2; Vedder in *Grabitz/Hilf* Art. 228 EGV Rn. 26; Vedder S. 158; Dausen in *EuR* 79, S. 148

⁸⁹⁰ Vgl. Vedder in *GS für Grabitz*, S. 797

⁸⁹¹ S.o. K. II. 7. b.

c. Die rechtliche Bewertung der Beteiligung der EG am Ostseerat

Mit Blick auf das soeben Ausgeführte waren die EG und die Mitgliedsstaaten verpflichtet, den Ostseerat gemeinsam zu gründen und eine parallele Mitgliedschaft in ihm anzustreben. Schließlich stellte der Ostseerat von Anfang an einen internationalen Zusammenschluss mit einer gewissen Ausstattung an festen Gremien dar,⁸⁹² dessen Gründungssatzung sogar eine noch weiter gehende Institutionalisierung ausdrücklich vorsah.⁸⁹³ Es ist daher zu begrüßen, dass sich ein Vertreter der EG gleichberechtigt an der Gründung des Ostseerats beteiligt hat⁸⁹⁴ und dass die EG bis heute formal Mitglied des Ostseerats ist.⁸⁹⁵ Gleiches gilt für den Umstand, dass die Rechte und Pflichten der EG im Ostseerat weitgehend denen der anderen Mitglieder entsprechen und sie in all seinen Gremien mit mindestens einem Repräsentanten vertreten ist.⁸⁹⁶

Nicht akzeptabel ist dagegen, dass die Vertreter der EG in den Gremien des Ostseerats regelmäßig nicht wie die Repräsentanten eines Ostseeratsmitglieds auftreten⁸⁹⁷ und sich die EG selbst offiziell nicht als Ostseeratsmitglied bezeichnet.⁸⁹⁸ Wenn es in den Gremien des Ostseerats um Punkte geht, die in die Zuständigkeit der Mitgliedsstaaten fallen, mögen den EG-Vertretern Zurückhaltung und ein Verzicht auf ihr Stimmrecht noch gut zu Gesicht stehen. Sie sind jedoch spätestens dann verpflichtet, aktiv zu werden, wenn Bereiche innerhalb der EG-Zuständigkeit betroffen sind. Selbst wenn es angesichts der Vielfalt und Komplexität der Erscheinungsformen an einer allgemein gültigen Regel für die Ausgestaltung einer parallelen Mitgliedschaft der EG und der Mitgliedsstaaten in internationalen Zusammenschlüssen fehlt, gilt doch, wie erörtert, der Grundsatz, dass der kompetenzgemäße Einfluss der EG so weit wie möglich sicherzustellen ist.⁸⁹⁹ Diesem Erfordernis wird

⁸⁹² S.o. G.

⁸⁹³ Terms of Reference (1992), Nr. 20

⁸⁹⁴ S.o. E. IV.

⁸⁹⁵ S.o. F. II. 1., L. I. 3.

⁸⁹⁶ S.o. F. II. 2. d.

⁸⁹⁷ S.o. F. II. 3. d.

⁸⁹⁸ S.o. F. II. 3. c.

⁸⁹⁹ S.o. 2. a. dd.

im Falle des Ostseerats nicht dadurch genügt, dass die Vertreter der EG auf den Sitzungen seiner Gremien bloß anwesend sind⁹⁰⁰ - gerade so als verfüge EG lediglich über den Status eines Beobachters. Dies gilt umso mehr, als die EG, anders als dies bei einigen anderen internationalen Zusammenschlüssen der Fall ist, beim Ostseerat durch ihre Vollmitgliedschaft alle Möglichkeiten zur aktiven Einflussnahme hat.

3. Die Frage, welches Organ der EG für die wesentlichen Entscheidungen im Zusammenhang mit ihrer Beteiligung an in ihrem Legislativzuständigkeitsbereich tätigen Zusammenschlüssen zuständig ist, die keine internationalen Organisationen sind

Mit Blick auf die europarechtliche Einordnung des Ostseerats stellt sich abschließend noch die Frage, welches Organ der EG damals über seine Gründung hätte entscheiden müssen und heute die Vertretung der Gemeinschaftsinteressen in seinen Gremien zu übernehmen hat. Dabei soll zunächst die grundsätzliche Frage nach der EG-internen Organkompetenz für die wesentlichen Entscheidungen im Zusammenhang mit ihrer Beteiligung an in ihrem internationalen Zuständigkeitsbereich tätigen Zusammenschlüssen, die keine internationalen Organisationen darstellen, erörtert werden (a.). Vor diesem Hintergrund wird anschließend das konkrete Engagement der EG-Organe im Ostseerat bewertet werden (b.).

⁹⁰⁰ Vgl.o. F. II. 3. a.

a. Die Zuständigkeit des Rats für die wesentlichen Entscheidungen im Zusammenhang mit der Beteiligung der EG an in ihrem Legislativzuständigkeitsbereich tätigen Zusammenschlüssen, die keine internationalen Organisationen sind

aa. Die Gründung derartiger Zusammenschlüsse

Die Frage nach dem zuständigen EG-Organ für die wesentlichen Entscheidungen im Zusammenhang mit ihrer Beteiligung an Zusammenschlüssen wie dem Ostseerat betrifft als erstes die Gründung solcher Zusammenschlüsse. In diesem Zusammenhang sei zunächst daran erinnert, dass die Artikel 300 EGV bzw. 101 bis 106 EAGV den Abschluss von Abkommen ohne rechtliche Bindungswirkung, auf denen die Gründung von internationalen Zusammenschlüssen, die keine internationalen Organisationen darstellen, in aller Regel basiert, zumindest nicht unmittelbar erfassen.⁹⁰¹ Auch die Artikel 302 bis 304 EGV bzw. 199 bis 201 EAGV sind hierfür nicht unmittelbar einschlägig. Sie regeln zwar die grundsätzliche Zuständigkeit der Kommission für die Zusammenarbeit mit internationalen Zusammenschlüssen, jedoch nur unterhalb der Ebene der Mitgliedschaft.⁹⁰²

Nachdem die Gemeinschaftsverträge keine unmittelbaren Regelungen der Frage der Organkompetenz bei der Gründung derartiger Zusammenschlüsse enthalten, stellt sich die Frage, ob eine der genannten Vorschriften analog angewendet bzw. der in ihr enthaltene Rechtsgedanke fruchtbar gemacht werden kann. Dabei wird teilweise argumentiert, dass sich aus den Artikeln 302 bis 304 EGV bzw. 199 bis 201 EAGV, aus denen die allgemeine Kompetenz der Kommission zur Pflege und Unterhaltung der Beziehungen zu internationalen Zusammenschlüssen folgt, auch ergebe, dass der Kommission regelmäßig die Ausübung der policy making power der EG zukomme. Daraus wiederum könnte man folgern, dass die Kommission immer dann zuständig

⁹⁰¹ S.o. 2. b. aa.

⁹⁰² Kokott in Streinz, Art. 302 EGV Rn. 2, 7; Schröder in Calliess/Ruffert, Vorbem. zu Art. 300 - 304 EGV Rn. 3 f.; Streinz § 10 II) 2) d); s.o. 2. b. aa.

ist, wenn Artikel 300 EGV nicht unmittelbar einschlägig ist, weil es nicht um rechtlich verbindliche Abkommen geht.

Dem ist freilich entgegenzuhalten, dass dem Wortlaut der Artikel 302 bis 304 EGV bzw. 199 bis 201 EAGV keinerlei Hinweis darauf entnommen werden kann, dass die Kommission ausnahmslos für alles Handeln zuständig wäre, das nicht unmittelbar zum Abschluss eines völkerrechtlichen Vertrags führt, und deswegen auch alleine darüber entscheiden könnte, ob die EG sich an der Gründung von internationalen Zusammenschlüssen ohne Völkerrechtsfähigkeit beteiligt. Hinzu kommt, dass gegen eine derart weit reichende Kompetenz der mit einer deutlich schwächeren demokratischen Legitimation als der Rat ausgestatteten Kommission auch das gesamte institutionelle Gleichgewicht der Gemeinschaftsverträge spricht.⁹⁰³ Schließlich kann die Gründung eines bloß politischen internationalen Zusammenschlusses mit viel weiter reichenden Folgen verbunden sein als die Gründung einer internationalen Organisation. Es sei hier nur auf das Beispiel der heutigen OSZE verwiesen.

Hinzu kommt, dass die Geltung der gleichen Zuständigkeitsregeln für das rechtlich nicht verbindliche Handeln der EG bzw. der Mitgliedsstaaten wie für ihr rechtlich verbindliches Handeln nicht zuletzt auch damit begründet wurde, dass die Beschlüsse internationaler Zusammenschlüsse ohne Völkerrechtsfähigkeit de facto eine viel stärkere Bindungswirkung als die rechtlich verbindlichen Beschlüsse internationaler Organisationen haben können.⁹⁰⁴ Auch vor diesem Hintergrund erscheint es geboten, bei deren Gründung von der gleichen Organkompetenz auf Seiten der EG wie bei der Gründung internationaler Organisationen auszugehen. Das heißt, dass auf jeden Fall gewährleistet sein muss, dass letztendlich der Rat und nicht die Kommission die Entscheidung für oder wider eine Beteiligung der Gemeinschaft trifft. Selbst wenn man dabei aus Gründen der Praktikabilität Artikel 300 EGV nicht analog anwendet und nicht die exakte Befolgung des dort beschriebe-

⁹⁰³ MacLeod/Hendry/Hyett S. 121

⁹⁰⁴ S.o. 2. b. bb. bbb.

nen Prozesses fordert, ist also zumindest erforderlich, dass der Rat der Kommission in irgendeiner Form ein entsprechendes Mandat erteilt hat.

bb. Die Vertretung der EG in derartigen Zusammenschlüssen

Die selben Argumente, die für eine Geltung der gleichen EG-internen Zuständigkeitsregeln bei der Gründung bloß politischer internationaler Zusammenschlüsse wie bei der Gründung internationaler Organisationen sprechen, streiten auch für die Geltung der gleichen Regeln hinsichtlich der Vertretung der EG in derartigen Zusammenschlüssen.

Dem steht auch nicht entgegen, dass argumentiert wird, der neue zweite Absatz des Artikels 300 EGV, in dem lediglich von „rechtswirksamen Beschlüssen“ die Rede ist, zeige, dass rechtlich nicht bindende Beschlüsse internationaler Zusammenschlüsse nicht unter Artikel 300 EGV fallen.⁹⁰⁵ Denn selbst wenn man davon ausgeht, dass Artikel 300 EGV weder unmittelbar noch analog angewendet werden kann, ist aus den soeben genannten grundsätzlichen Erwägungen heraus doch zumindest zu fordern, dass die Kommission auch in bloß politischen internationalen Zusammenschlüssen nicht vollkommen unabhängig und nach eigenem Gutdünken agieren kann.

Das bedeutet zum einen, dass der Rat dann die Entscheidung zu treffen hat, wenn es um wesentliche politische Weichenstellungen oder den Fortbestand des Zusammenschlusses bzw. die Weiterentwicklung seiner institutionellen Struktur geht. Schließlich würde es kaum Sinn ergeben, zu fordern, dass die Kommission mit einem Mandat ausgestattet worden sein muss, bevor sie sich an der Gründung des Zusammenschlusses beteiligt, sie danach aber über dessen weiteres Schicksal ganz alleine entscheiden zu lassen. Entgegen einer teilweise vertretenen Ansicht,⁹⁰⁶ ist die Kommission also nicht immer dann zuständig, wenn es um Beschlüsse ohne rechtliche Bindungswirkung geht. Zum anderen bedeutet das, dass die Kommission ganz allgemein nicht voll-

⁹⁰⁵ Z.B. Schmalenbach in Calliess/Ruffert, Art. 300 EGV Rn. 45

⁹⁰⁶ Petersmann in ZaöRV 75, S. 233

kommen alleine die Vertretung der Interessen der EG im Zusammenschluss übernehmen kann. Vor allem dessen wesentlichen Gremien sollte möglichst auch ein Vertreter des Rats angehören. Dabei bestehen, in gleichem Maße wie bei den internationalen Organisationen, frei-lich in der Praxis zahlreiche Ausgestaltungsmöglichkeiten - zumal wenn es um Zusammenschlüsse geht, die sowohl in Bereichen mit Legislativzuständigkeit der EG als auch in solchen mit Legislativzuständigkeit der Mitgliedsstaaten tätig sind.⁹⁰⁷

b. Die rechtliche Bewertung der Rolle der Kommission und des Rats im Ostseerat

Was die rechtliche Bewertung der Rolle der Kommission und des Rats im Ostseerat anlangt, so ist vor dem Hintergrund des soeben Ausgeführten zunächst zu betonen, dass die Kommission nicht befugt war, den Ostseerat eigenmächtig mitzugründen.⁹⁰⁸ Hierzu hätte sie vorher ein entsprechendes Mandat des Rats benötigt, das ihr jedoch, wie erörtert, nicht erteilt worden war.⁹⁰⁹ Europarechtlich im Wesentlichen nicht zu beanstanden ist dagegen die Vertretung der Gemeinschaft in den Gremien des Ostseerats. Zwar erfolgt diese sowohl im Ausschuss Hoher Beamter als auch in den diversen Arbeitsgruppen des Ostseerats ausschließlich durch die Kommission.⁹¹⁰ Entscheidend ist jedoch, dass an den Sitzungen des Rats der Außenminister und damit des alle wesentlichen Entscheidungen treffenden Leitungsgremiums des Ostseerats,⁹¹¹ von zwei Ausnahmen abgesehen seit 1996 neben einem Repräsentanten der Kommission stets auch ein Repräsentant des Rats teilgenommen hat.⁹¹²

⁹⁰⁷ Zu den verschiedenen Grundmodellen, die sich hier in der Praxis entwickelt haben: Vedder in Grabitz/Hilf Art. 228 EGV Rn. 26; Mögele in Streinz Art. 300 EGV Rn. 65; Vedder S. 158 ff.; Sack in GS für Grabitz, S. 655 ff.

⁹⁰⁸ Vgl.o. E. IV.

⁹⁰⁹ S.o. E. II. 3. b.

⁹¹⁰ S.o. G. V. 1., VII.

⁹¹¹ S.o. G. II. 1.

⁹¹² S.o. G. II. 3. b. aa.

Dem steht auch nicht entgegen, dass letzterer formal betrachtet nicht als Mitglied des Rats der Außenminister angesehen werden kann⁹¹³ – solange nur gewährleistet ist, dass in der Praxis eine Abstimmung zwischen der Kommission und dem Rat erfolgt und der Repräsentant der Kommission nicht eigenmächtig handelt. Dies gilt insbesondere dann, wenn auf den Sitzungen des Rats der Außenminister grundsätzliche politische Entscheidungen oder Entscheidungen hinsichtlich der institutionellen Weiterentwicklung des Ostseerats getroffen werden. So wie beispielsweise bei der Bestätigung der Gründung des Ostseeratssekretariats oder der Schaffung des Amts des Kommissars des Ostseerats einige Jahre zuvor.⁹¹⁴

Bedenklich mit Blick auf die Zukunft stimmt allerdings, dass Einiges dafür spricht, dass der Rat nicht mehr auf den Ostseegipfeln vertreten sein wird, an denen bisher neben dem Präsidenten der Europäischen Kommission bzw. einem anderen Kommissionsmitglied stets auch ein Vertreter der Ratspräsidentschaft teilgenommen hat.⁹¹⁵ Wenn, wie in der neuen Ostseeratssatzung angedeutet und 2006 bereits praktiziert,⁹¹⁶ auch an den nächsten Gipfeln von Seiten der EG bzw. EU lediglich ein Mitglied der Europäischen Kommission teilnehmen sollte, dann ist dies ein Schritt in die falsche Richtung. Zwar stellen die Gipfel kein Ostseeratsgremium im engeren Sinne dar,⁹¹⁷ wie erörtert, können sie aber mit ihren politischen Vorgaben entscheidenden Einfluss auf dessen Arbeit nehmen.⁹¹⁸ Angesichts dessen und mit Blick darauf, dass mittelfristig sogar eine vollständige Integration der Gipfel in die institutionelle Struktur des Ostseerats nicht unwahrscheinlich ist,⁹¹⁹ ist es aus europarechtlicher Sicht erforderlich, das Engagement des Rats in diesem Gremium zu stärken anstatt zu schwächen.

⁹¹³ Vgl.o. G. II. 3. b. cc.

⁹¹⁴ S.o. G. VI. 1., H II.

⁹¹⁵ S.o. I. I. 5.

⁹¹⁶ S.o. I. I. 5.

⁹¹⁷ S.o. I. I. 2.

⁹¹⁸ S.o. I. I. 3.

⁹¹⁹ S.o. I. I. 4.

N. Fazit

Der Ostseerat ist ein Zusammenschluss, der mehr als fünfzehn Jahren nach seiner Gründung nichts von seiner ursprünglichen politischen Bedeutung eingebüßt hat. Und es kann davon ausgegangen werden, dass sich hieran trotz der EU-Osterweiterung auch in Zukunft nichts ändern wird. Nicht zuletzt deswegen, weil der Ostseerat eine institutionelle Verbindung zwischen der erweiterten EU und Russland in allen den Ostseeraum betreffenden Fragen schafft. Wie wichtig dies ist, verdeutlicht insbesondere die aktuelle Diskussion um die geplante Ostseepipeline von Russland nach Deutschland, welche die regionalen Beziehungen im Ostseeraum bereits heute stark belastet und für die Zukunft weiteres Konfliktpotenzial birgt.

Trotz der politischen Bedeutung des Ostseerats kann dieser nicht als internationale Organisation qualifiziert werden. Denn hierbei handelt es sich um eine rechtliche und nicht um eine politische Kategorie, für die entgegen einer teilweise vertretenen Auffassung die politische Bedeutung eines Zusammenschlusses ebenso wenig entscheidend ist wie der Grad seiner institutionellen Verfestigung. Allein ausschlaggebend ist vielmehr, ob seine Mitglieder den Wunsch hatten, den Zusammenschluss mit Völkerrechtsfähigkeit auszustatten. Genau das aber war beim Ostseerat nicht der Fall. Im Gegenteil haben seine Mitglieder bei allen Gelegenheiten, wo man dies zunächst hätte annehmen können, zum Ausdruck gebracht, dass der Ostseerat ein bloßer politischer Zusammenschluss bleiben solle. Dies kann auch nicht einfach dadurch wegkonstruiert werden, dass man von einem Hineinwachsen des Ostseerats in die Völkerrechtsfähigkeit auf Grund von soft law ausgeht.

Was schließlich die Mitwirkung der EG bzw. EU am Ostseerat anlangt, so verwundert zunächst - zumal angesichts seiner politischen Bedeutung - das große Maß an Unsicherheit fast aller Beteiligten diesbezüglich. Unabhängig von den möglichen Ursachen hierfür ist es europa-

rechtlich zu begrüßen, dass die EG bzw. EU aktiv am Ostseerat mitwirkt. Dass dabei die Kommission die Entscheidung über die Gründung des Ostseerats alleine getroffen hat, war freilich nicht konform mit den Gemeinschaftsverträgen. Gleiches gälte für die Vertretung der EG bzw. EU in den Gremien des Ostseerats, wenn der Rat sich hier tatsächlich noch stärker zurückziehen sollte und der Kommission in Zukunft das Feld alleine überließe. Dabei ist unerheblich, ob man die Forderung nach einer adäquaten Vertretung des Rats in den Ostseeratsgremien aus den Artikeln 300 EGV bzw. 101 bis 106 EAGV ableitet. Denn dass die Kommission als demokratisch schwächer legitimiertes Gremium hier nicht vollkommen unabhängig agieren kann, ergibt sich angesichts der möglichen Tragweite der in Zusammenschlüssen wie dem Ostseerat getroffenen Entscheidungen mit Blick auf das erforderliche institutionelle Gleichgewicht bereits aus der Gesamtsystematik der Verträge.

Literaturverzeichnis

Algieri, Franco

Die erweiterte EU als internationaler Akteur

in: Chardon/Frech/Große Hüttmann (Hrg.) EU-Osterweiterung - Chancen und Perspektiven, S. 229

Schwalbach 2005

zitiert: Algieri in Chardon/Frech/Große Hüttmann

Alten von, Jürgen

Weltgeschichte der Ostsee

Berlin 1996

zitiert: von Alten

Antola, Esko

One voice for the Baltic Sea Region in the EU?

in: Baltinfo – The Official Newsletter of the Council of the Baltic Sea States No. 72, Mai 2005

<http://www.cbss.st/baltinfo/dbaFile7432.pdf> (am 24.11.2005)

zitiert: Antola in Baltinfo 72

Arens, Heinz-Werner

The Fascination of Baltic Sea Corporation

in: Baltic Chambers of Commerce Association (Hrg.) Economic Cooperation, Region Building and old new Friendships around the Baltic Sea, S. 109

Kiel 2002

zitiert: Arens in Economic Cooperation, Region Building and old new Friendships around the Baltic Sea

Arndt, Hans Wolfgang

Europarecht

8. Auflage

Heidelberg 2006

zitiert: Arndt

Arnold, Rainer

Der Abschluss gemischter Verträge
durch die Europäischen Gemeinschaften

in: ArchVR 1980-81, S. 419

zitiert: Arnold in ArchVR 80-81

**Auswärtiges Amt (Hrg.)
Referat für Öffentlichkeitsarbeit**

Ostseerat – Deutsche Präsidentschaft
2000-2001

Berlin 2001

zitiert: Broschüre Ostseerat - Deutsche Präsidentschaft

**Außenministerium des Königreichs
Dänemark (Hrg.)**

Denmark and the Baltic Region
Kopenhagen 2002

zitiert: Broschüre Denmark and the
Baltic Region

**Außenministerium des Königreichs
Schweden (Hrg.)**

UD Info – fact sheet: Council of the
Baltic Sea States – multilateral
cooperation between governments of
the Baltic Sea Region

Stockholm 2003

zitiert: UD Info CBSS

**Außenministerium der Vereinigten
Staaten von Amerika
Bureau of European and Eurasian Affairs**

Fact Sheet – The Northern European
Initiative

<http://www.state.gov/p/eur/rls/fs/29548.htm>
(am 03.11.2005)

zitiert: Fact Sheet Northern European
Initiative

Bailes, Alison

Subregionale Organisationen: Die
Aschenputtel der Sicherheitspolitik

in: NATO-Brief 45, S. 27

zitiert: Bailes in NATO-Brief 45

Bernhardt, Rudolf

Verfassungsrecht und völkerrechtliche
Verträge

in: Isensee/Kirchhof (Hrg.) Handbuch
des Staatsrechts Band 7, S. 174

Heidelberg 1993

zitiert: Bernhardt in Isensee/Kirchhof

**Bieber, Roland/
Epiney, Astrid/
Haag, Marcel**

Die Europäische Union
6. Auflage
Baden-Baden 2005
zitiert: Bieber/Epiney/Haag

Bindschedler, Rudolf

International Organizations General
Aspects
in: Encyclopedia of Public Interna-
tional Law Band 2, S. 1289
Amsterdam 1995
zitiert: Bindschedler in EPIL

Birckenbach, Hanne-Margret

Strengthening Dialogue and Co-
ordination between the Multitude of
Actors: The Role of International Or-
ganisations
in: Birckenbach/Wellmann (Hrg.) The
Kaliningrad Challenge – Options and
Recommendations, S. 61
Münster 2003
zitiert: Birckenbach in Bircken-
bach/Wellmann

**Birckenbach, Hanne-Margret/
Wellmann Christian**

Das Dilemma der EU-Osterweiterung:
Perspektiven europäischer Politik am
Beispiel der nordwestlichen Grenze
Russlands und seiner Exklave Kali-
ningrad
in: Stanley (Hrg.) Gewalt und Konflikt
in einer globalisierten Welt, S. 232
Wiesbaden 2001
zitiert: Birckenbach/Wellmann in Stan-
ley

Bleckmann, Albert

Europarecht
6. Auflage
1997
zitiert: Bleckmann Europarecht

Bleckmann, Albert

Völkerrecht
Baden-Baden 2001
zitiert: Bleckmann Völkerrecht

- Bleckmann, Albert**
Grundprobleme und Methoden des Völkerrechts
Freiburg, München 1982
zitiert: Bleckmann Grundprobleme und Methoden des Völkerrechts
- Borisovas, Edvardas**
Building a bridge between the CBSS and the Council of Europe
in: Baltinfo – The Official Newsletter of the Council of the Baltic Sea States
No. 47, April 2002
<http://www.cbss.st/baltinfo/2002/dbaFile1296.html> (am 24.11.2005)
zitiert: Borisovas in Baltinfo 47
- Bowett, Derek W.**
The Law of International Institutions
4. Auflage
London 1982
zitiert: Bowett
- Bredow von, Wilfried**
Sicherheitspolitik zu Beginn des 21. Jahrhunderts
in: Informationen zur politischen Bildung Nr.174 Internationale Beziehungen, S. 3
zitiert: von Bredow in IpB 174
- Brinkhorst, Laurens Jan**
The European Community at UNCED: Lessons to be Drawn for the Future
in: Deirdre/Heukels (Hrg.) Institutional Dynamics of European Integration - Essays in Honour of Henry G. Schermers
1994
zitiert: Brinkhorst in Institutional Dynamics of European Integration
- Buzan, Barry**
Rethinking System and Structure
in: Buzan/Jones/Little (Hrg.), S. 19
New York 1993
zitiert: Buzan in Buzan/Jones/Little

Calliess, Christian
Ruffert, Matthias

Kommentar des Vertrages über die
Europäische Union und des Vertrages
zur Gründung der Europäischen Ge-
meinschaft: EUV/EGV
2. Auflage
Neuwied, Kriftel 2002
zitiert: Bearbeiter in Calliess/Ruffert

Catellani, Nicola

The Multilevel Implementation of the
Northern Dimension
in: Ojanen (Hrg.) The Northern Di-
mension: Fuel for the EU?, S. 54
Kauhava 2001
zitiert: Catellani in Ojanen

Clemens, Walter C.

The Baltic Transformed – Complexity
Theory and European Security
Lanham (USA) 2001
zitiert: Clemens

Daenell, Ernst

Die Blütezeit der deutschen Hanse –
Hansische Geschichte von der zwei-
ten Hälfte des XIV. bis zum letzten
Viertel des XV. Jahrhunderts
3. Auflage
Berlin/New York 2001
zitiert: Daenell

Dauses, Manfred

Die Beteiligung der Europäischen
Gemeinschaften an multilateralen Völ-
kerrechtsübereinkommen
in: EuR 1979, S. 138
zitiert: Dauses in EuR 79

Dixon, Martin

Textbook on International Law
5. Auflage
London 2005
zitiert: Dixon

Doehring, Karl

Völkerrecht
2. Auflage
Heidelberg 2004
zitiert: Doehring

Dörr, Oliver

Zur Rechtsnatur der Europäischen Union
in: EuR 1995, S. 334
zitiert: Dörr in EuR 95

Eberle, Cornelia

Die EG als Partei internationaler Umweltschutzübereinkommen: Fragen des Abschlusses von Übereinkommen und deren Implementierung
Heidelberg 2001
zitiert: Eberle

**Eckert, Jörn/
Modéer, Kjell (Hrg.)**

Geschichte und Perspektiven des Rechts im Ostseeraum
Frankfurt a. M. 2002
zitiert: Eckert/Modéer

Egart, Peter

Business speaks up. The Business Advisory Council
in: Baltic Chambers of Commerce Association (Hrg.) Economic Cooperation, Region Building and old new Friendships around the Baltic Sea, S. 25
Kiel 2002
zitiert: Egart in Economic Cooperation, Region Building and old new Friendships around the Baltic Sea

**Fastenrath, Ulrich/
Müller-Gerbes Maïke**

Europarecht
2. Auflage
Stuttgart, München, Hannover, Berlin, Weimar, Dresden 2004
zitiert: Fastenrath/Müller-Gerbes

FAZ-Institut

Enlargement of the European Union
Frankfurt a. M. 2000
zitiert: Enlargement of the European Union

FAZ-Institut

Investitionsführer Ostseeraum
Frankfurt a. M. 2001
zitiert: Investitionsführer Ostseeraum

**Filtenborg, Mette/
Gänzle, Stefan/
Johansson, Elisabeth**

An Alternative Approach to EU
Foreign Policy: 'Network Governance'
and the Case of the Northern Dimen-
sion
in: Cooperation and Conflict 37
(2002), S. 387
zitiert: Filtenborg/Gänzle/Johansson in
Cooperation and Conflict 02

della Fina, Valentina

Regional Co-operation in the Baltic
Sea Area: The Council of the Baltic
Sea States
in: La Comunità Internazionale 3
(1997), S. 504
zitiert: della Fina in La Comunità Inter-
nazionale 97

Fischer, Hans Georg

Europarecht
München 2005
zitiert: Fischer

Föhrenbach, Gerd

Die Westbindung der baltischen Staa-
ten – Zur Integration Estlands, Lett-
lands und Litauens in die bi- und multi-
lateralen europäischen und transatlan-
tischen Sicherheitsstrukturen während
der 1990er Jahre
Baden-Baden 2000
zitiert: Föhrenbach

**Gänzle, Stefan/
Hubel, Helmut**

The Council of the Baltic Sea States
and the EU: Dealing with Soft Security
Risks in an European Subregion
in: Hubel (Hrg.) EU Enlargement and
Beyond: The Baltic States and Russia,
S. 393
Nordeuropäische Studien Band 18
Berlin 2002
zitiert: Gänzle/Hubel in Hubel

Geers, Volker

Vereinigung von Staaten und völker-
rechtliche Verträge
Frankfurt a. M. 1973
zitiert: Geers

Geiger, Rudolf

EUV/EGV – Vertrag über die Europäische Union und Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
4. Auflage
München 2004
zitiert: Geiger

Geiger, Rudolf

Vertragsschlusskompetenzen der Europäischen Gemeinschaft und auswärtige Gewalt der Mitgliedsstaaten
in: JZ 1995, S. 973
zitiert: Geiger in JZ 95

Gilsdorf, Peter

Die Außenkompetenzen der EG im Wandel
in: EuR 1996, S. 145

Gollnik, Peter

zitiert: Gilsdorf in EuR 96
Zum letzten Mal Ostseegipfel?
in: Kieler Nachrichten vom 13.04.2000
zitiert: Gollnik in KN v. 13.04.2000

Gollnik, Peter

Russland macht Kaliningrad zum Ostsee-Thema
in: Kieler Nachrichten vom 07.06.2001
zitiert: Gollnik in KN v. 07.06.2001

Graudin, Andreas

Die Stellung der nationalen Minderheiten in den Verfassungen der baltischen Republiken und ihre einfachgesetzliche Umsetzung
Frankfurt a. M. 1997
zitiert: Graudin

Grabitz, Eberhard

Die Stellung der Gemeinschaft und ihrer Organe in internationalen Organisationen
in: Die Außenbeziehungen der Europäischen Gemeinschaft, KSE Band 25 1974, S. 47
zitiert: Grabitz in KSE 25

**Grabitz, Eberhard/
Hilf, Meinhard**

Das Recht der Europäischen Union
Bd. III EUV/EGV
29. Ergänzungslieferung - Stand Dezember 2005
München
zitiert: Bearbeiter in Grabitz/Hilf

**von der Groeben, Hans/
Schwarze, Jürgen**

Kommentar zum Vertrag über die Europäische Union und zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
Bd. 4 Art. 189-314 EGV
6. Auflage
Baden-Baden 2004
zitiert: Bearbeiter in von der Groeben/Schwarze

**Hailbronner, Kay/
Jochum, Georg**

Europarecht I – Grundlagen und Organe
Stuttgart 2005
zitiert: Hailbronner/Jochum

van Ham, Peter

Testing Cooperative Security in Europe's New North: American Perspectives and Policies
in: Trenin/van Ham (Hrg.) Russia and the United States in Northern European Security, S. 64
Kauhava 2000
zitiert: van Ham in Trenin/van Ham

Hansen, Erik

The Baltic Sea Region
in: Erik Hansen (Hrg.) Cooperation in the Baltic Sea Region, the Barents Region, and the Black Sea Region. Documentation Report Commissioned by the Royal Norwegian Ministry of Foreign Affairs, S. 3
1997
zitiert: Hansen

Hansén, Sten-Olof

Prosperity Demands Thinking Big –
Priorities for the year 2005
in: Baltic Chambers of Commerce As-
sociation (Hrg.) Economic Coopera-
tion, Region Building and old new
Friendships around the Baltic Sea,
S. 47
Kiel 2002
zitiert: Hansén in Economic Coopera-
tion, Region Building and old new
Friendships around the Baltic Sea

**Haratsch, Andreas/
König, Christian/
Pechstein, Matthias**

Europarecht
5. Auflage
Tübingen 2006
zitiert: Haratsch/König/Pechstein

Haselhuber, Jakob

Institutionalisierung ohne Verrechtli-
chung: Der Hohe Kommissar für nati-
onale Minderheiten der OSZE
in: Heintze (Hrg.) Moderner Minderhei-
tenschutz - Rechtliche oder politische
Absicherung? Zum 50. Jahrestag der
UN-Menschenrechtserklärung, S. 116
Bonn, 1998
zitiert: Haselhuber in Heintze

Heininen, Lasse

Ideas and Outcomes: Finding a Con-
crete Form for the Northern Dimension
Initiative
in: Ojanen (Hrg.) Northern Dimension:
Fuel for the EU?, S. 20
Kauhava 2001
zitiert: Heininen in Ojanen

Heintschel von Heinegg, Wolff

Völkerrecht
München 2005
zitiert: Heintschel von Heinegg

Herdegen, Matthias

Europarecht
7. Auflage
München 2005
zitiert: Herdegen Europarecht

Herdegen, Matthias

Völkerrecht
3. Auflage
München 2004
zitiert: Herdegen Völkerrecht

Heynen, J. Michael

EU-Außenpolitik – Wille und Vorstellung globaler Interaktion
in: Dettling/Gawlitta (Hrg.) Euromission – Neue Perspektiven für das vereinigte Europa, S. 169
Münster 2004
zitiert: Heynen in Dettling/Gawlitta

Hilf, Meinhard

EG-Außenkompetenz in Grenzen
- Das Gutachten des EuGH zur Welt handelsorganisation
in: EuZW 1995, S. 7
zitiert: Hilf in EuZW 95

**Hobe, Stephan/
Kimminich, Otto**

Einführung in das Völkerrecht
8. Auflage
Tübingen, Basel 2004
zitiert: Hobe/Kimminich

Hofbauer, Hannes

Osterweiterung – Vom Drang nach Osten zur peripheren EU-Integration
Wien 2003
zitiert: Hofbauer

Höynck, Wilhelm

Zivile Krisenverhütung und Konfliktbearbeitung
in: OST-WEST.Europäische Perspektiven 2005, S. 172
zitiert: Höynck in OWEP 05

**Hubel, Helmut/
Gänzle, Stefan**

Chancen für das Zusammenwachsen im baltischen Raum. Deutschland übergibt Rußland die Ostseerats-Präsidentschaft
in: Das Parlament Nr. 40 2001, S. 6
zitiert: Hubel/Gänzle in Das Parlament Nr. 40 01

**Hubel, Helmut/
Gänzle, Stefan**

Soft Security Risks in the Region and
the Role of the CBSS
in: Baltinfo – The Official Newsletter of
the Council of the Baltic Sea States
No. 40, September 2001
<http://www.cbss.st/baltinfo/2001/dbaFile639.html> (am 12.01.2006)
zitiert: Hubel/Gänzle in Baltinfo 40

**Hubel, Helmut/
Gänzle, Stefan**

Der Ostseerat: Neue Funktionen
subregionaler Zusammenarbeit im
Kontext der EU-Ostserweiterung
in: Aus Politik und Zeitgeschichte (Bei-
lage zur Wochenzeitung Das Parla-
ment) B 19-20 2002, S. 3
zitiert: Hubel/Gänzle in APuZ 02

**Hubel, Helmut/
Gänzle, Stefan**

The Soft Security Agenda at the Sub-
Regional Level: Policy Responses of
the Council of the Baltic Sea States
(CBSS)
in: Moroff (Hrg.) European Soft Secu-
rity Policies – The Northern Dimen-
sion, S. 251
Kauhava 2002
zitiert: Hubel/Gänzle in Moroff

Ipsen, Knut

Völkerrecht
5. Auflage
München 2004
zitiert: Ipsen

Ivanov, Igor S.

Issues of Regional Economic Coop-
eration in the Baltic Region
in: Baltic Chambers of Commerce As-
sociation (Hrg.) Economic Coopera-
tion, Region Building and old new
Friendships around the Baltic Sea,
S. 61
Kiel 2002
zitiert: Ivanov in Economic Coopera-
tion, Region Building and old new
Friendships around the Baltic Sea

Ivanov, Igor S.

Baltic Sea Co-operation: Establishing a New Type of Relationship in Europe
in: Baltinfo – The Official Newsletter of the Council of the Baltic Sea States
No. 40, September 2001
<http://www.cbss.st/baltinfo/2001/dbaFile639.html> (am 12.01.2006)
zitiert: Ivanov in Baltinfo 40

Janzen, Wolf-Rüdiger

1992 to 2002: more than an anniversary
in: Baltic Chambers of Commerce Association (Hrg.) Economic Cooperation, Region Building and old new Friendships around the Baltic Sea, S. 5
Kiel 2002
zitiert: Janzen in Economic Cooperation, Region Building and old new Friendships around the Baltic Sea

Jellinek, Georg

Die Lehre von den Staatenverbindungen
Wien 1882
zitiert: Jellinek

Joenniemi, Pertti

Kaliningrad: a Pilot Region in the Russia/EU Relations?
in: Ojanen (Hrg.) Northern Dimension: Fuel for the EU?, S. 142
Kauhava 2001
zitiert: Joenniemi in Ojanen

Johansson, Elisabeth

EU Foreign Policy and Subregionalization in North-Eastern Europe
in: Hubel (Hrg.) EU Enlargement and Beyond: The Baltic States and Russia, S. 371
Nordeuropäische Studien Band 18
Berlin 2002
zitiert: Johansson in Hubel

**Kälin, Walter/
Epiney, Astrid**

Völkerrecht
Bern 2003
zitiert: Kälin/Epiney

Kaski, Antti

The Security Complex – A Theoretical
Analysis and the Baltic Case
Turku 2001
zitiert: Kaski

Klemeshev, Andrey

Kaliningrad State University welcomes
EuroFaculty
in: Baltinfo – The Official Newsletter of
the Council of the Baltic Sea States
No. 33, November 2000
<http://www.cbss.st/baltinfo/2000/dbaFile632.html> (am 06.01.2006)
zitiert: Klemeshev in Baltinfo 33

Knudsen, Olaf

CBSS: An Instrument of Security?
in: Baltinfo – The Official Newsletter of
the Council of the Baltic Sea States
No. 38, Mai 2001
<http://www.cbss.st/baltinfo/2001/dbaFile637.html> (am 12.11.2005)
zitiert: Knudsen in Baltinfo 38

Krohn, Axel

Eine neue Sicherheitspolitik für den
Ostseeraum
Opladen 1993
zitiert: Krohn

Krohn, Axel

The Council of the Baltic Sea States
(CBSS): Fostering Cooperation in the
Baltic Sea Region
in: GYIL 2001, S. 65
zitiert: Krohn in GYIL 01

Kuessner, Heinrich

Baltic Sea Parliamentary Conference
celebrates its 10th anniversary
in: Baltinfo – The Official Newsletter of
the Council of the Baltic Sea States
No. 42, November 2001
<http://www.cbss.st/baltinfo/2001/dbaFile641.html> (am 31.01.2006)
zitiert: Kuessner in Baltinfo 42

Küster, Hansjörg

Die Ostsee – Eine Natur- und Kultur-
geschichte
München 2002
zitiert: Küster

**Lenz, Carl Otto/
Borchardt, Klaus-Dieter**

EU- und EG-Vertrag – Kommentar zu
dem Vertrag über die Europäische
Union und zu dem Vertrag über die
Gründung der Europäischen Gemein-
schaft
3. Auflage
Köln 2003
zitiert: Bearbeiter in Lenz/Borchardt

Leshukov, Igor

Can the Northern Dimension Break
the Vicious Circle of Russia-EU Rela-
tions?
in: Ojanen (Hrg.) Northern Dimension:
Fuel for the EU?, S. 118
Kauhava 2001
zitiert: Leshukov in Ojanen

Luman, Toomas

Cooperation at the Baltic Sea yester-
day, today and tomorrow
in: Baltic Chambers of Commerce As-
sociation (Hrg.) Economic Coopera-
tion, Region Building and old new
Friendships around the Baltic Sea,
S. 71
Kiel 2002
zitiert: Luman in Economic Coopera-
tion, Region Building and old new
Friendships around the Baltic Sea

**Mahnert, Heike/
Putensen, Dörte**

Der Norden auf dem Weg nach
Europa – Skandinavien und die euro-
päische Integration
Hamburg 2002
zitiert: Mahnert/Putensen

**Mariussen, Age/
Aalbu, Hallgeir/
Brandt, Mats**

Regional organisations in the North
in: Nordregio report 2000
[http://www.nordregio.se/publications.
htm#2000](http://www.nordregio.se/publications.htm#2000) (am 12.01.2006)
zitiert: Mariussen/Aalbu/Brandt in
Nordregio report 00

Martinus Nijhoff Publishers (Hrg.)

3. Auflage

Den Haag, London, Boston 1995

International Institutional Law – Unity
with Diversity

zitiert: International Institutional Law

**MacLeod, Ian/
Hendry, Ian D./
Hyett, Stephen**

The External Relations of the European
Communities
Oxford 1996

zitiert: MacLeod/Hendry/Hyett

Meng, Werner

Das Recht der internationalen Organisationen,
eine Entwicklungsstufe des Völkerrechts

Baden-Baden 1979

zitiert: Meng

Mosler, Hermann

Die Erweiterung des Kreises der Völkerrechtssubjekte

in: ZaöRV 1962, S. 1

zitiert: Mosler in ZaöRV 62

**Nell, Stephanie/
Sach, Volker**

Förderprogramme und Finanzierungsinstrumente für Mittel- und Osteuropa
5. Auflage

Frankfurt a. M. 2000

zitiert: Nell/Sach

Neuschäffer, Hubertus

Entwicklungsprobleme und Zukunftsperspektiven des Gebietes Kaliningrad
(Königsberg)

in: Meissner/Loeber/Hasselblatt (Hrg.)

Die Außenpolitik der baltischen Staaten und die internationalen Beziehungen im Ostseeraum, S. 175

Hamburg 1994

zitiert: Neuschäffer in Meissner/Loeber/Hasselblatt

Nielsen, Dan

Inside analysis - Reflections on Baltic Sea Cooperation
in: Baltinfo – The Official Newsletter of the Council of the Baltic Sea States
No. 41, Oktober 2001
<http://www.cbss.st/baltinfo/2001/dbaFile640.html> (am 12.01.2006)
zitiert: Nielsen in Baltinfo 41

Obukhov, Alexey

10th Anniversary of the CBSS: Translating proclaimed goals into deeds
in: Baltinfo – The Official Newsletter of the Council of the Baltic Sea States
No. 46, März 2002
<http://www.cbss.st/baltinfo/2002/dbaFile1066.html> (am 12.01.2006)
zitiert: Obukhov in Baltinfo 46

Onken, Eva-Clarita

Nordic-Baltic-Russian Cooperation: Reflections on the teaching and learning of democracy
in: Baltinfo – The Official Newsletter of the Council of the Baltic Sea States
No. 74, September 2005
<http://www.cbss.st/baltinfo/dbaFile8261.pdf> (am 24.11.2005)
zitiert: Onken in Baltinfo 74

Paenson, Isaac

Handbuch der Terminologie des Völkerrechts und der Internationalen Organisationen
München, New Providence, London, Paris 1993
zitiert: Paenson

Parts, Juhan

The Baltic Sea as the Development Engine of Europe
in: Baltinfo – The Official Newsletter of the Council of the Baltic Sea States
No. 62, Februar 2004
<http://www.cbss.st/baltinfo/2004/e-baltinfo62-february2004.pdf> (am 12.01.2006)
zitiert: Parts in Baltinfo 62

**Pechstein, Matthias/
Koenig, Christian**

Die Europäische Union
3. Auflage
Tübingen 2000
zitiert: Pechstein/Koenig

Peters, Ingo

The Organization for Security and Co-
operation in Europe
in: Krohn (Hrg.) The Baltic Sea Re-
gion. National and International Secu-
rity Perspectives, S. 228
Baden-Baden 1996
zitiert: Peters in Krohn

Petersmann, Ernst

Auswärtige Gewalt, Völkerrechtspraxis
und Völkerrechtsbindungen der Euro-
päischen Wirtschaftsgemeinschaft
in: ZaöRV 1975, S. 213
zitiert: Petersmann in ZaöRV 75

Potter, Pitman B.

Origin of the Term International Or-
ganization
in: AJIL 1945, S. 803
zitiert: Potter in AJIL 45

Puga, Arturs

Institutionalization and Intensification
of Cooperation in the Baltic Sea Area
in: Meissner/Loeber/Hasselblatt (Hrg.)
Die Außenpolitik der baltischen Staa-
ten und die internationalen Beziehun-
gen im Ostseeraum, S. 163
Hamburg 1994
zitiert: Puga in Meiss-
ner/Loeber/Hasselblatt

Pursiainen, Christer

Soft Security Problems of Northwest
Russia
in: Moroff (Hrg.) European Soft Secu-
rity Policies – The Northern Dimen-
sion, S. 107
Kauhava 2002
zitiert: Pursiainen in Moroff

Raible, Karen

Völkerrechtliche Praxis der Bundesrepublik Deutschland im Jahre 1998
Heidelberg 2001
zitiert: Raible

Ress, Georg

Ist die Europäische Union eine juristische Person?
in: EuR 1995 Beiheft 2, S. 27
zitiert: Ress in EuR 95

Rosas, Allan

Mixed Union – Mixed Agreements
in: Koskeniemi (Hrg.) International Law Aspects of the European Union, S. 125
Den Haag 1998
zitiert: Rosas in International Law Aspects of the European Union

Sack, Jörn

Die Europäische Gemeinschaft als Mitglied internationaler Organisationen
in: Randelzhofer/Scholz (Hrg.) Gedenschrift für Eberhard Grabitz, S. 631
München 1995
zitiert: Sack in GS für Grabitz

Sato, Chie

Immunität internationaler Organisationen
Frankfurt a. M. 2004
zitiert: Sato

Schielberg, Silke

Die Entwicklung der politischen Beziehungen zwischen der erweiterten EU und Russland
in: Dettling/Gawlitta (Hrg.) Euromission – Neue Perspektiven für das vereinigte Europa, S. 59
Münster 2004
zitiert: Schielberg in Dettling/Gawlitta

Schlüter, Bernhard

Die innerstaatliche Rechtstellung der internationalen Organisationen unter besonderer Berücksichtigung der Rechtslage in der Bundesrepublik Deutschland
Köln, Berlin 1972
zitiert: Schlüter

Schmitt-Egner, Peter

Handbuch der Europäischen Regionalorganisationen
Baden-Baden 2000
zitiert: Schmitt-Egner

Schumacher, Tom

Die Nordische Allianz in der Europäischen Union
Opladen 2000
zitiert: Schumacher

Schweitzer, Michael

Staatsrecht III (Staatsrecht, Völkerrecht, Europarecht)
8. Auflage
Heidelberg 2004
zitiert: Schweitzer

**Schweitzer, Michael/
Weber, Albrecht**

Handbuch der Völkerrechtspraxis der Bundesrepublik Deutschland
Baden-Baden 2004
zitiert: Schweitzer/Weber

Seidl-Hohenveldern, Ignaz

Lexikon des Rechts - Völkerrecht
3. Auflage
Neuwied, Kriftel 2001
zitiert: Seidl-Hohenveldern

Seidl-Hohenveldern, Ignaz

Internationale Organisationen aufgrund von soft law
in: Recht zwischen Umbruch und Bewährung – Festschrift für Rudolf Bernhardt, S. 229
Berlin, Heidelberg, New York 1995
zitiert: Seidl-Hohenveldern in FS für Bernhardt

**Seidl-Hohenveldern, Ignaz/
Loibl, Gerhard**

Das Recht der internationalen
Organisationen einschließlich der sup-
ranationalen Gemeinschaften
7. Auflage
Köln, Berlin, Bonn, München 2000
zitiert: Seidl-Hohenveldern/Loibl

Semmet, Tobias

Schengen und die Osterweiterung der
EU am Beispiel Kaliningrads
Frankfurt a. M. 2004
zitiert: Semmet

Simma, Bruno

Das Reziprozitätselement im Zusan-
dekommen völkerrechtlicher Verträge
Berlin 1972
zitiert: Simma

Stalvant, Carl-Einar

The Council of the Baltic Sea States
in: Cottey (Hrg.) Subregional Coopera-
tion in the New Europe. Building Secu-
rity, Prosperity and Solidarity from the
Barents to the Black Sea, S. 46
London, New York 1998
zitiert: Stalvant in Cottey

Starosciak, Jacek

The Council of the Baltic Sea States –
its Mandate and Working Procedures
and its Significance for the Baltic Sea
Region
1999
[http://www.schiff.uni-
kiel.de/download_files/056.html](http://www.schiff.uni-kiel.de/download_files/056.html) (am
09.01.2006)
zitiert: Starosciak

**Stein, Torsten/
von Buttlar, Christian**

Völkerrecht
11. Auflage
Köln, Berlin, Bonn, München 2005
zitiert: Stein/von Buttlar

Steinhoff, Ruth Katharina

Die Idee der Zähmung des Sicherheitsdilemmas durch Institutionalisierung – Auswirkungen und Einflüsse auf Debatten im Europäischen Parlament zur Osterweiterung der Europäischen Union
Frankfurt a. M. 2004
zitiert: Steinhoff

Streinz, Rudolf

Europarecht
7. Auflage
Heidelberg 2005
zitiert: Streinz

Streinz, Rudolf

EUV/EGV – Vertrag über die Europäische Union und Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
München 2003
zitiert: Bearbeiter in Streinz

Szonyi, István

Institutionalization of the C.S.C.E.
in: Studia Diplomatica Vol. XLVII (1994) Nr. 4, S. 127
zitiert: Szonyi in Studia Diplomatica 94

Takano, Yuichi

Einführung in das Völkerrecht
Köln 1979
zitiert: Takano

Tassinari, Fabrizio

Security and Cooperation Reconsidered – Pondering the Future of the Baltic Sea Region
in: Baltinfo – The Official Newsletter of the Council of the Baltic Sea States
No. 70, Januar 2005
<http://www.cbss.st/baltinfo/dbaFile6597.pdf> (am 24.11.2005)
zitiert: Tassinari in Baltinfo 70

Tomuschat, Christian

Völkerrechtliche Grundlagen der Drittlandsbeziehungen der EG
in: Hilf/Tomuschat (Hrg.) EG und Drittstaatsbeziehungen nach 1992, S. 139
Baden-Baden 1991
zitiert: Tomuschat in Hilf/Tomuschat

Tuchtenhagen, Ralph

Geschichte der baltischen Länder
München 2005
zitiert: Tuchtenhagen

Tuomioja, Erkki

Finland Leads the CBSS into its 2nd
Decade
in: Baltinfo – The Official Newsletter of
the Council of the Baltic Sea States
No. 50, September 2002
http://www.cbss.st/baltinfo/2002/baltinfo_50.pdf (am 01.02.2006)
zitiert: Tuomioja in Baltinfo 50

Vedder, Christoph

Die auswärtige Gewalt des Europa der
Neun
Göttingen 1980
zitiert: Vedder

Vedder, Christoph

Die EU und internationale Organisationen – Perspektiven nach dem Vertrag von Amsterdam
in: Benedek/Isak/Kicker (Hrg.) Development and Developing International and European Law – Essays in Honour of Konrad Ginther, S. 501
Frankfurt am Main, Berlin, Bern, Brüssel, New York 1999
zitiert: Vedder in Development and Developing International and European Law

Vedder, Christoph

Die Integrationskompetenz der EG in der Rechtsprechung des EuGH
in: Randelzhofer/Scholz (Hrg.) Gedenschrift für Eberhard Grabitz, S. 795
München 1995
zitiert: Vedder in GS für Grabitz

Velliste, Trivimi

Continuity is a Priority
in: Baltinfo – The Official Newsletter of the Council of the Baltic Sea States
No. 70, Januar 2005
<http://www.cbss.st/baltinfo/dbaFile6597.pdf> (am 24.11.2005)
zitiert: Velliste in Baltinfo 70

**Verdross, Alfred/
Simm, Bruno**

Universelles Völkerrecht – Theorie
und Praxis
3. Auflage
Berlin 1984
zitiert: Verdross/Simm

Graf Vitzthum, Wolfgang

Völkerrecht
3. Auflage
Berlin 2004
zitiert: Graf Vitzthum

Wege, Hanna

Rechtliche Legitimation eigenständiger streitschlichtender Aktivitäten des UN-Generalsekretärs in friedensbedrohenden Konfliktsituationen
in: GYIL 1976, S. 352
zitiert: Wege in GYIL 76

Wenig, Marcus

The Status of the OSCE under International Law – Current Status and Outlook
in: OSCE Yearbook 1997, S. 367
Baden-Baden
zitiert: Wenig in OSCE Yearbook 97

Wittbrodt, Edmund

The Baltic Sea Region – from the Hansa to the European Union
in: Baltic Chambers of Commerce Association (Hrg.) Economic Cooperation, Region Building and old new Friendships around the Baltic Sea, S. 105
Kiel 2002
zitiert: Wittbrodt in Economic Cooperation, Region Building and old new Friendships around the Baltic Sea

Wolfrum, Rüdiger (Hrg.)

Handbuch Vereinte Nationen
2. Auflage
München 1991
zitiert: Wolfrum

Mein herzlichster Dank gilt Patricia für ihre stets liebe- und
humorvolle Unterstützung